

Unia Europejska na historycznym zakręcie. Bieżące wyzwania i scenariusze ich przezwyciężenia

1. Wstęp

W ostatnich latach Unia Europejska znalazła się na historycznym zakręcie z powodu kumulacji kryzysów, które ją dotknęły. Są to m.in.: kryzys zadłużeniowy strefy euro, kryzys migracyjny, kryzys tożsamościowy czy też kryzys związany z brexitem. Jedynym rozwiązaniem pozwalającym na sprostanie tym wyzwaniom i przezwyciężenie historycznie najtrudniejszej sytuacji kryzysowej jest podjęcie reform ustrojowych. Niektóre z nich znajdują się w toku, jak np. reforma ustrojowa strefy euro, reforma polityki azylowej, migracyjnej i zarządzania granicami zewnętrznymi. Inne, jak przezwyciężenie kryzysu tożsamościowego czy skutków brexitu, wymagać będą od UE nowych inicjatyw. Ocena perspektyw rozwiązania tych kryzysów, a także implikacji podjętych zmian ustrojowych dla Polski, jest możliwa do przeprowadzenia, ale z zastrzeżeniem, że będzie ona dokonana na dość dużym poziomie ogólności. Na tym etapie nieznane są bowiem szczegóły dotyczące dalszych faz realizacji rozpoczętych już reform ustrojowych, ani tym bardziej reform planowanych. Biorąc pod uwagę fakt, że niemal wszystkie spośród podanych wyżej projektów ustrojowych, winny być realizowane w dłuższej perspektywie (do końca 2025 r.), postawiona wyżej teza wydaje się w pełni uzasadniona.

2. Koncepcje Komisji Europejskiej dotyczące reformy strefy euro i Unii Europejskiej do 2025 r.

2.1. Scenariusze rozwoju Unii Europejskiej do 2025 r.

Biała księga Komisji Europejskiej z 1 marca 2017 r. zawierała pięć scenariuszy dalszego rozwoju UE do 2025 r. Pierwszy z nich przewidywał kontynuowanie obecnego programu reform przez wzmocnienie wspólnego rynku, w tym sektora energii i technologii cyfrowych, stopniowe postępy w zakresie poprawy funkcjonowania strefy euro, zacieśnianie współpracy w zarządzaniu granicami zewnętrznymi Unii i budowaniu wspólnego europejskiego systemu azylowego (WESA), a także intensywniejszą kooperację we wspólnej polityce bezpieczeństwa i obrony (WPBiO). Drugi scenariusz zakładał dalszy rozwój wspólnego rynku

jedynie w zakresie przepływu towarów i kapitału (sic!), przy nie w pełni gwarantowanym swobodnym przepływie usług i siły roboczej. Ponadto zalecał on zatrzymanie na obecnym etapie współpracy w strefie euro, WPBiO, polityce imigracyjnej, kontroli granic zewnętrznych oraz polityce azylowej¹. Trzeci scenariusz oznaczał pogłębienie współpracy jednej lub kilku grup państw w określonych dziedzinach oraz kontynuowanie obecnego kursu integracji przez pozostałe państwa członkowskie UE według scenariusza pierwszego. Pogłębienie współpracy miałyby jednak być realizowane zgodnie z koncepcją dwóch lub wielu prędkości integracyjnych, czyli *de facto* w ramach wzmocnionej współpracy². Dotyczyłoby ono polityki podatkowej i społecznej w strefie euro, polityki imigracyjnej, ochrony granic zewnętrznych i polityki azylowej UE oraz WPBiO. Istotą czwartego scenariusza było zacieśnienie współpracy jedynie w takich dziedzinach jak: minimalne wspólne standardy w ramach wspólnego rynku, rozwój innowacji, wspólna polityka handlowa, wzmocnienie i stabilizacja strefy euro, zarządzanie granicami zewnętrznymi, polityka azylowa, zwalczanie terroryzmu, a także pogłębienie integracji w WPBiO, łącznie z utworzeniem Europejskiej Unii Obrony. Scenariusz ten przewidywał jednak również zaniechanie lub ograniczenie współpracy w polityce regionalnej, polityce społecznej i zatrudnienia oraz w obszarze zdrowia publicznego³. Ostatni, piąty scenariusz zalecał pogłębienie integracji niemal we wszystkich politykach unijnych na podstawie wspólnych decyzji rządów wszystkich państw członkowskich. Decyzje te miałyby prowadzić do harmonizacji standardów w ramach wspólnego rynku, utworzenia Unii Finansowej, Unii Fiskalnej i Unii Gospodarczej w ramach UGW zgodnie z raportem pięciu przewodniczących z 22 czerwca 2015 r.⁴, a także – podobnie jak w scenariuszu czwartym – do wzmocnienia wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (m.in. przez

¹ Komisja Europejska, Biała księga w sprawie przyszłości Europy. Refleksje i scenariusze dotyczące przyszłości UE-27 do 2025 r., Bruksela, 1 marca 2017 r., COM(2017) 2025, s. 16–19.

² Przepisy o wzmocnionej współpracy stanowią, że jeśli nie ma innego rozwiązania, to grupa co najmniej 9 państw członkowskich może przyjąć akty prawne, które są wiążące jedynie dla krajów biorących udział w takiej współpracy. Zasady nawiązywania oraz ograniczenia obowiązujące we wzmocnionej współpracy są określone w art. 20 ust. 1–4 TUE, art. 329 ust. 1–2, art. 330 oraz art. 331 ust. 1–2 TFUE.

³ Komisja Europejska, Biała księga..., s. 20–23.

⁴ Raport pięciu przewodniczących został przyjęty 22 czerwca 2015 r. po niepowodzeniu reform przewidywanych w pakiecie Hermana Van Rompuy, *confer* Komisja Europejska, Dokończenie budowy europejskiej Unii Gospodarczej i Walutowej. Sprawozdanie opracowane przez: Jeana-Claude’a Junckera w ścisłej współpracy z Donaldem Tuskiem, Jeroenem Dijsselbloemem, Mario Draghim i Martinem Schulzem, Bruksela, 22 czerwca 2015 r., s. 2. Mimo to od momentu przyjęcia raportu pięciu przewodniczących w czerwcu 2015 r. zwiększono rolę semestru europejskiego w strefie euro, co doprowadziło do wzmocnienia koordynacji polityk gospodarczych. Poprawiono zarządzanie gospodarcze dzięki utworzeniu Europejskiej Rady Budżetowej oraz krajowych rad ds. produktywności. Utworzono Służbę ds. Wspierania Reform Strukturalnych, co przyczyniło się do poprawienia pomocy technicznej świadczonej na rzecz państw członkowskich strefy euro.

utworzenie Europejskiej Unii Obrony), procedury zarządzania granicami zewnętrznymi, polityki azylowej oraz walki z terroryzmem⁵.

W okresie od kwietnia do czerwca 2017 r. KE opublikowała pięć tzw. raportów refleksyjnych. Każdy z dokumentów zawierał jedynie propozycje, a nie decyzje dotyczące rozwoju UE do 2025 r.⁶ Raporty refleksyjne wyraźnie różniły się między sobą pod względem ich zgodności z pięcioma scenariuszami przedstawionymi w Białej Księdze. Raport w sprawie globalizacji zajmował się analizą korzyści i strat wynikających z tego procesu i był w najmniejszym stopniu powiązany z tymi scenariuszami. Raport dotyczący pogłębienia UGW zakładał, że dalszy rozwój UE odbywać się winien według elementów składowych scenariusza trzeciego i piątego. Raport poświęcony przyszłości WPBiO przewidywał trzy warianty reformy tej polityki według elementów pierwszego, czwartego i piątego scenariusza z Białej księgi. Raport na temat społecznego wymiaru UE zawierał trzy scenariusze, które odpowiadały założeniom drugiego, trzeciego i piątego scenariusza z Białej księgi. Jedynie raport o dalszym rozwoju finansów UE był powiązany z pięcioma scenariuszami Białej księgi. Dla debaty na temat dalszych losów UE najważniejsze znaczenie miały cztery raporty: o pogłębieniu UGW, w sprawie rozwoju WPBiO, na temat społecznego wymiaru UE oraz w kwestii przyszłości finansów Unii. Dlatego jedynie one będą przedmiotem dalszej szczegółowej analizy.

Raport refleksyjny w sprawie pogłębienia UGW, ogłoszony 31 maja 2017 r., potwierdzał, ale zarazem rewidował założenia raportu pięciu przewodniczących z 22 czerwca 2015 r. Sankcjonował on ogólny kierunek reformy strefy euro oraz UGW, w tym m.in. utworzenie Unii Finansowej, Unii Fiskalnej i Unii Gospodarczej. Zmianie ulegały natomiast niektóre podstawowe cele i zadania, a także terminy ich realizacji⁷. W ramach Unii Finansowej priorytetowym zadaniem miało być dokończenie budowy Unii Bankowej oraz utworzenie Unii Rynków Kapitałowych. W Unii Bankowej zalecano przede wszystkim ustanowienie brakujących jeszcze dwóch elementów składowych: Wspólnego Mechanizmu Ochronnego (WMO) (*Common Backstop*) dla Jednolitego Funduszu ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji (JFRiUL) (*Single Resolution Fund*), działającego w ramach II filaru Unii Bankowej, oraz Europejskiego Systemu Gwarantowania Depozytów (ESGD) (*European*

⁵ Komisja Europejska, Biała księga..., s. 24–25. *Confer* też Komisja Europejska, Komunikat prasowy, Bruksela, 1 marca 2017 r., IP/17/385, s. 1–3. Analizę Białej księgi, *confer* Komisja Europejska. *Biała Księga dotycząca przyszłości UE*, „Przegląd Spraw Europejskich” 2017, nr 3, s. 5–6.

⁶ Komisja Europejska, Biała księga..., s. 26.

⁷ Na temat dotychczasowego przebiegu reformy ustrojowej strefy euro, *confer* J. Koleśnik, *Europejska unia bankowa – nowy wymiar ryzyka systemowego*, „Problemy Zarządzania” 2013, nr 2, s. 101–103. A. Jurkowska-Zeidler, *Fundamentalne zmiany regulacji i nadzoru jednolitego rynku finansowego Unii Europejskiej w ramach Unii Bankowej*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2015, t. XXXIII, s. 189–192. J.J. Węc, *Dynamika reformy ustrojowej strefy euro w latach 2012–2016*, „Politeja” 2016, nr 6, s. 174–181.

Deposit Insurance Scheme), czyli III filaru Unii Bankowej. W odróżnieniu od raportu pięciu przewodniczących, który przewidywał, że nastąpi to do połowy 2017 r., analizowany dokument odraczał termin powołania tych nowych struktur do 2019 r., a w razie niepowodzenia nawet do 2025 r. Wspólny Mechanizm Ochronny w miarę możliwości miał być utworzony do końca 2019 r., zaś ESGD do końca 2025 r. Natomiast Unia Rynków Kapitałowych, która wraz z Unią Bankową tworzyłaby Unię Finansową, winna zostać powołana do życia w 2025 r.⁸

W ramach Unii Fiskalnej jednym z podstawowych zadań miało być ustanowienie mechanizmu stabilizacji makroekonomicznej dla strefy euro. Dwoma głównymi funkcjami tej nowej struktury byłyby ochrona inwestycji publicznych przed skutkami pogorszenia koniunktury gospodarczej (europejski program ochrony inwestycji) oraz system ubezpieczeń na wypadek bezrobocia w przypadkach nagłego wzrostu stopy bezrobocia (europejski program reasekruacji społecznych ubezpieczeń od bezrobocia). Źródłem finansowania tego mechanizmu winien być Europejski Mechanizm Stabilności (EMS) (*European Stability Mechanism*) albo budżet ogólny UE (pod warunkiem włączenia tego mechanizmu do wieloletnich ram finansowych UE), albo zupełnie nowy instrument, zasilany składkami państw członkowskich w oparciu o odsetek PKB lub odsetek VAT, a także przychodami z akcyzy, podatków od osób prawnych lub innych danin. Mechanizm stabilizacji makroekonomicznej dla strefy euro winien być ustanowiony do końca 2025 r. W dalszym ciągu była rozważana, choć tym razem jedynie w znaczeniu bliżej nieokreślonej perspektywy, idea ustanowienia odrębnego budżetu dla strefy euro⁹.

W ramach Unii Gospodarczej podstawowym celem – podobnie jak w raporcie pięciu przewodniczących – byłoby pogłębienie procesu konwergencji gospodarczej i społecznej w strefie euro oraz w UGW poprzez dalsze wzmocnienie semestru europejskiego, a tym samym koordynacji polityk gospodarczych państw członkowskich (do końca 2019 r.); wykorzystanie istniejących lub projektowanych struktur unijnych do pogłębienia konwergencji gospodarczej i społecznej (jednolity rynek, w tym wspólny rynek cyfrowy i Unia Energetyczna, Unia Finansowa oraz Unia Fiskalna – do końca 2025 r.); większy niż dotąd dostęp państw członkowskich

⁸ Komisja Europejska, Dokument otwierający debatę w sprawie pogłębienia Unii Gospodarczej i Walutowej, Bruksela, 31 maja 2017 r., COM(2017) 291 final, s. 19–23, 33. WMO miał być ostatnim z kilku instrumentów wspierających proces restrukturyzacji lub likwidacji instytucji kredytowych. Można byłoby z niego korzystać, gdy środki finansowe akcjonariuszy, wierzycieli banków oraz samego JFRiUL okazały się niewystarczające. Przedmiotem debaty były nadal źródła jego finansowania. Komisja Europejska proponowała w swoim raporcie refleksyjnym dwa alternatywne źródła. Mogłyby to być albo linia kredytowa EFW (po dokonaniu niezbędnych zmian przepisów), albo pożyczki lub gwarancje dla JFRiUL udzielane przez państwa członkowskie strefy euro. Unia Rynków Kapitałowych winna ułatwiać przedsiębiorstwom i gospodarstwu domowemu dostęp do finansowania kapitałowego i odciążyć banki, a nawet stanowić dla nich konkurencję w tym zakresie.

⁹ *Ibidem*, s. 23–27, 33.

strefy euro i UE (podejmujących reformy strukturalne swych gospodarek) do środków z funduszy strukturalnych i inwestycyjnych Unii (do końca 2025 r.); zagwarantowanie minimalnych standardów socjalnych przewidzianych w Europejskim filarze praw socjalnych, o którym mówił raport refleksyjny z 26 kwietnia 2017 r.¹⁰

W odróżnieniu od raportu pięciu przewodniczących, KE nie wspominała w analizowanym dokumencie o konieczności utworzenia Unii Politycznej, lecz jedynie o potrzebie wzmocnienia instytucjonalnej legitymizacji strefy euro. Miałyby to nastąpić m.in. przez rozszerzenie uprawnień PE i parlamentów narodowych w strefie, w szczególności w ramach semestru europejskiego, ustanowienie silniejszej reprezentacji zewnętrznej strefy w Międzynarodowym Funduszu Walutowym na podstawie wniosku KE z 21 października 2015 r., utworzenie Europejskiego Funduszu Walutowego na bazie EMS, a także włączenie do prawa UE paktu fiskalnego oraz pozostałych porozumień międzyrządowych dotyczących strefy euro i UGW¹¹.

Raport refleksyjny KE z 7 czerwca 2017 r. w sprawie przyszłości WPBiO zakładał trzy scenariusze rozwoju tej polityki do 2025 r. Pierwszy z nich przewidywał utrzymanie współpracy państw członkowskich na dotychczasowym poziomie. Unia winna zatem – podobnie jak dotąd – jedynie uzupełniać dobrowolne działania państw, zaś zasada solidarności miałyby jedynie doraźny charakter i być interpretowana indywidualnie przez kraje członkowskie. Zmiany w WPBiO sprowadzałyby się zasadniczo do ustanowienia Europejskiego Funduszu Obronnego (EFO) (*European Defence Fund*), z którego środków winny być finansowane jedynie niektóre projekty (np. współpraca w dziedzinie zbrojeń i zaawansowanych technologii, ale nie w zakresie tworzenia nowych zdolności i sił). Reforma polityki kontroli granic zewnętrznych Unii polegałaby na wzmocnieniu uprawnień Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej¹². Drugi scenariusz zakładał, podobnie jak pierwszy, że Unia winna jedynie uzupełniać dobrowolne działania państw. Zalecał on jednak także wprowadzenie wyraźnego podziału zadań między Unią a państwami członkowskimi oraz ustanowienie gwarancji solidarności operacyjnej i finansowej. Miałyby się to uwidocznić m.in. w zacieśnieniu współpracy w walce z terroryzmem, zwalczaniu zagrożeń hybrydowych i cybernetycznych, kontroli granic zewnętrznych oraz realizacji programów europejskich służących opracowaniu zaawansowanych technologii. W trzecim scenariuszu natomiast zaproponowano istotne pogłębienie integracji w WPBiO, a docelowo ustanowienie w jej ramach do końca 2025 r. Europejskiej Unii Bezpieczeństwa i Obrony (EUBiO). Na początku procesu konstytuowania tej nowej struktury należałoby

¹⁰ *Ibidem*, s. 23–26.

¹¹ *Ibidem*, s. 29–30.

¹² Komisja Europejska. Dokument otwierający debatę na temat przyszłości europejskiej obronności, Bruksela, 7 czerwca 2017 r., COM(2017) 315 final, s. 12–13, 16–17.

ustanowić gwarancje solidarności operacyjnej i finansowej państw członkowskich, wprowadzić przepisy implementacyjne do klauzuli sojuszniczej (art. 42 ust. 7 TUE), przenieść bezpieczeństwo cybernetyczne na poziom UE, a także wzmocnić Europejską Straż Graniczną i Przybrzeżną przez wyposażenie jej w stałe europejskie siły morskie oraz europejskie źródła danych wywiadowczych (m.in. drony i satelity). Następnie winno dojść do pełnego zsynchronizowania planowania obronnego państw członkowskich, ustanowienia systematycznej współpracy wywiadowczej, a także wspólnego finansowania i nabywania zdolności w zakresie nadzoru nad przestrzenią kosmiczną i powietrzną, nadzoru morskiego, komunikacji, strategicznego transportu powietrznego i cybernetyki. Docelowo w ramach procesu konstituowania EUBiO należałoby utworzyć elementy stałych sił wielonarodowych¹³.

Raport refleksyjny KE z 26 kwietnia 2017 r. w sprawie społecznego wymiaru UE również przewidywał trzy scenariusze dalszego rozwoju tego obszaru: ograniczenie wymiaru społecznego do reguł wolnego rynku, objęcie polityki społecznej zasadami wzmocnionej współpracy, a także zacieśnienie współpracy wszystkich państw członkowskich w polityce społecznej¹⁴. Scenariusz pierwszy zakładał utrzymanie regulacji ułatwiających transgraniczny przepływ osób w zakresie zabezpieczenia społecznego obywateli korzystających z prawa do przemieszczania się, delegowania pracowników, transgranicznej opieki zdrowotnej i uznawania dyplomów. Jednak ograniczenie wymiaru społecznego do reguł wspólnego rynku oznaczałoby także rezygnację z bardzo wielu dotychczasowych unijnych przepisów m.in. w zakresie ochrony pracowników, ich zdrowia i bezpieczeństwa, czasu pracy i odpoczynku, a także zniesienie lub ograniczenie środków finansowych na programy socjalne państw członkowskich czy też restrukturyzację regionów¹⁵. Objęcie polityki społecznej zasadami wzmocnionej współpracy oznaczałoby natomiast, że w UE ustanowiono by odmienne standardy socjalne, systemy zabezpieczenia społecznego, ochrony zdrowia i edukacji, a nawet zróżnicowany dostęp do funduszy unijnych¹⁶. Natomiast zacieśnienie współpracy wszystkich państw członkowskich w polityce społecznej skutkowałoby większą integracją rynków pracy, ujednoczeniem praw socjalnych, w tym systemów emerytalnych i ubezpieczeń społecznych, a także norm dotyczących ochrony zdrowia, edukacji i wzajemnego uznawania dyplomów. Długofalowo gospodarki wszystkich państw członkowskich

¹³ *Ibidem*, s. 12–17. Biała księga z 1 marca 2017 r. mówiła o ustanowieniu Europejskiej Unii Obrony, zaś raport refleksyjny z 7 czerwca 2017 r. o utworzeniu Europejskiej Unii Bezpieczeństwa i Obrony. Dla większej przejrzystości w dalszej części analizy przyjmuję to drugie określenie.

¹⁴ Komisja Europejska, Dokument dotyczący społecznego wymiaru Europy, Bruksela, 26 kwietnia 2017 r., COM(2017) 206 final, s. 8–12.

¹⁵ *Ibidem*, s. 26–27.

¹⁶ *Ibidem*, s. 28–29.

byłyby bardziej odporne na wstrząsy makroekonomiczne, zaś gospodarki krajów nienależących do strefy euro lepiej przygotowane do akcesji¹⁷.

Raport refleksyjny KE na temat przyszłości finansów UE zawierał aż pięć scenariuszy dotyczących struktury i celów budżetu ogólnego Unii. Scenariusz pierwszy zakładał obniżenie wydatków na politykę regionalną (spójności) i wspólną politykę rolną kosztem nakładów na nowe działania priorytetowe, w szczególności na politykę imigracyjną i kontroli granic zewnętrznych oraz na wspólną politykę bezpieczeństwa i obrony (badania naukowe i rozwój zdolności militarnych)¹⁸. Scenariusz drugi przewidywał radykalne ograniczenie wydatków budżetowych Unii na cele polityki regionalnej, wspólnej polityki rolnej, polityki imigracyjnej i kontroli granic zewnętrznych, wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony, a także na program Erasmus, badania naukowe i innowacje oraz zdrowie i kulturę. Scenariusz trzeci dopuszczał nieznaczne zwiększenie wydatków przez połączenie zasobów pozabudżetowych, włączenie do budżetu ogólnego środków na wzmocnioną współpracę i stabilność strefy euro. W ślad za tym zwiększeniu uległyby także dochody budżetu ogólnego przez ustanowienie nowych zasobów własnych (np. podatek od transakcji finansowych) lub doraźnych wkładów państw członkowskich¹⁹. Scenariusz czwarty w zakresie wydatków stanowił radykalniejszą wersję scenariusza pierwszego, tzn. zakładał on ograniczenie środków finansowych na politykę regionalną i wspólną politykę rolną oraz ich zwiększenie m.in. na nowe priorytety we wspólnej polityce bezpieczeństwa i obrony (zdolności militarne i walka z terroryzmem) oraz w polityce imigracyjnej i kontroli granic zewnętrznych. W zakresie źródeł budżetowych przewidywał on istotne zmiany. Zniesione zostałyby wszystkie rabaty oraz anulowane lub zmienione zasoby własne oparte na VAT. W zamian za to miałyby dojść do ustanowienia nowych zasobów własnych opartych np. na podatku od transakcji finansowych, podatku ekologicznym czy też wspólnej skonsolidowanej podstawie opodatkowania osób prawnych, a także do ustanowienia innych źródeł

¹⁷ *Ibidem*, s. 30–31. Wraz z raportem refleksyjnym KE opublikowała 26 kwietnia 2017 r. zalecenie, komunikat oraz wniosek dotyczący proklamacji Europejskiego filaru praw socjalnych. Po dyskusji międzyinstytucjonalnej winien on być proklamowany przez KE, PE i Radę UE. Był on jednak pomyślany przede wszystkim dla państw strefy euro, choć mogły się do niego przyłączyć pozostałe kraje członkowskie Unii. Oznaczało to, że Komisja zdecydowała się na wzmocnienie wymiaru społecznego UE zgodnie ze scenariuszem drugim zawartym w raporcie refleksyjnym z 26 kwietnia 2017 r., *confer* Komisja Europejska. Zalecenie Komisji (UE) 2017/761 z dnia 26 kwietnia 2017 r. w sprawie Europejskiego filaru praw socjalnych, Dz.U. L, 2017, nr 113, s. 56–61. Komisja Europejska, Wniosek w sprawie międzyinstytucjonalnej proklamacji Europejskiego filaru praw socjalnych, Bruksela, 26 kwietnia 2017 r., COM(2017) 251 final, s. 1–10. Komisja Europejska, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Ustanowienie Europejskiego filaru praw socjalnych, Bruksela, 26 kwietnia 2017 r., COM(2017) 250 final, s. 1–12.

¹⁸ Komisja Europejska, Dokument otwierający debatę na temat przyszłości finansów UE, Bruksela, 28 czerwca 2017 r., COM(2017) 358 final, s. 30–31.

¹⁹ *Ibidem*, s. 33.

dochodów lub opłat²⁰. Scenariusz piąty zakładał wzrost wydatków na wspólną politykę rolną oraz nowe i realizowane już działania priorytetowe określone w scenariuszu czwartym. Cele WPBiO winny być finansowane z budżetu ogólnego UE oraz funduszu pozabudżetowego. Miałyby również dojść do utworzenia odrębnego budżetu dla strefy euro i EFW oraz włączenia EFR do budżetu ogólnego Unii. Dochody budżetu ogólnego uległyby radykalnej zmianie, wychodzącej nawet poza propozycje zawarte w scenariuszu czwartym. Doszłoby bowiem do ustanowienia zupełnie nowych zasobów własnych oraz innych źródeł dochodów lub opłat²¹.

Ocena Białej księgi Komisji Europejskiej oraz powiązanych z nią raportów refleksyjnych i innych dokumentów towarzyszących wypada ambiwalentnie. Przedstawienie tak wielu scenariuszy dalszego rozwoju UE wydawało się uzasadnione, ale tylko z powodu kumulacji kryzysów i zjawisk kryzysowych, które Unię dotknęły. Biała księga tylko pozornie wychodziła jednak naprzeciw wyzwaniom wynikającym z tych kryzysów, ponieważ żaden z zawartych w niej scenariuszy nie zawierał spójnej koncepcji dalszego rozwoju Unii. Ponadto w scenariuszach od pierwszego do czwartego brakowało odniesienia do trwającej już od 2012 r. reformy ustrojowej strefy euro oraz UGW.

2.2. Plan Jeana-Claude'a Junckera z 13 września 2017 r.

Dnia 13 września 2017 r. przewodniczący KE Jean-Claude Juncker w dorocznym orędziu o stanie Unii przedstawił plan kontynuowania dotychczasowych oraz realizacji nowych reform ustrojowych. Kontynuacji wymagała przede wszystkim reforma strefy euro, wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony oraz polityki imigracyjnej, kontroli granic zewnętrznych i polityki azylowej UE. Jeśli chodzi o strefę euro, to za najistotniejszą kwestię do zrealizowania Juncker uznał dokończenie Unii Bankowej przez ustanowienie, kontrowersyjnego zwłaszcza w Niemczech, Europejskiego Systemu Gwarantowania Depozytów. Aby zachęcić państwa członkowskie do przystępowania do strefy euro, zaproponował on również utworzenie specjalnego instrumentu akcesyjnego zapewniającego pomoc techniczną i finansową dla zainteresowanych krajów. Najważniejsze zmiany instytucjonalne w strefie euro miałyby polegać na przekształceniu EMS w EFW oraz na ustanowieniu urzędu europejskiego ministra ds. gospodarki i finansów, który pełniłby jednocześnie stanowisko wiceprzewodniczącego KE i przewodniczącego Eurogrupy. Powstałby on z połączenia dwóch funkcji: komisarza ds. gospodarki i finansów oraz przewodniczącego Eurogrupy. Europejski minister ds. gospodarki i finansów byłby odpowiedzialny przed PE. Do jego kompetencji należałoby m.in. wspieranie reform strukturalnych oraz koordynowanie wszystkich instrumentów finansowych Unii,

²⁰ *Ibidem*, s. 34.

²¹ *Ibidem*, s. 35.

z których mogłyby korzystać państwa znajdujące się w kryzysie finansowym lub gospodarczym. Przewodniczący KE zapowiedział również wycofanie się KE ze zbyt daleko idących i niezwykle kontrowersyjnych, zwłaszcza w państwach nienależących do strefy euro, zmian instytucjonalnych, w tym utworzenia odrębnego parlamentu i budżetu dla strefy. W związku z tym zaproponował, aby w ramach budżetu ogólnego UE ustanowić odrębną linię budżetową dla strefy euro (*Euro area budget line*)²². Winna ona spełniać cztery funkcje: udzielać pomocy na wsparcie reform strukturalnych państw członkowskich strefy, finansować wydatki Mechanizmu Stabilizacji Makroekonomicznej dla strefy euro, zwanego też odtąd w skrócie Mechanizmem Stabilizacyjnym, gwarantować wydatki Wspólnego Mechanizmu Ochronnego dla JFRiUL oraz zapewniać pomoc przedakcesyjną dla państw kandydujących do strefy euro²³. Decyzję o ustanowieniu specjalnej linii budżetowej dla strefy euro można uznać za przełomową, ponieważ rozstrzyga ona trwające od 2011 r. spory w UE na temat idei utworzenia odrębnego budżetu strefy²⁴, a także daje w końcu odpowiedź na pytanie, jak winien funkcjonować Wspólny Mechanizm Ochronny dla JFRiUL. Dopełnieniem „rzeczywistej” UGW winny być zmiany w polityce społecznej i socjalnej państw członkowskich. Dlatego w nawiązaniu do wspomnianego wyżej raportu refleksyjnego z 26 kwietnia 2017 r. przewodniczący KE opowiedział się za ustanowieniem Europejskiego filaru praw socjalnych, gwarantującego minimalne normy w polityce społecznej, ale bez uszczerbku dla dotychczasowych kompetencji państw w tej dziedzinie. Zapowiedział również powołanie do życia europejskiego urzędu nadzoru nad rynkiem pracy, odpowiedzialnego za monitorowanie sytuacji na tym rynku²⁵.

Juncker potwierdził również kontynuację reformy WPBiO, w szczególności ustanowienie EFO, dokonanie implementacji przepisów traktatu lizbońskiego o stałej współpracy strukturalnej (*Permanent Structured Cooperation – PESCO*), a także utworzenie do końca 2025 r. Europejskiej Unii Bezpieczeństwa i Obrony²⁶. Uzupełnieniem reformy WPBiO miały być zmiany w polityce migracyjnej, kon-

²² Komisja Europejska, przewodniczący Jean-Claude Juncker, *Orędzie o stanie Unii 2017*, Bruksela, 13 września 2017 r., Speech 17/3165, s. 7–8.

²³ Komisja Europejska, *Orędzie o stanie Unii w 2017...*, Plan działania na rzecz bardziej zjednoczonej, silniejszej i demokratycznej Unii (mapa drogowa), Bruksela, 13 września 2017 r., s. 1–2.

²⁴ Opinii tej nie zmieniała przedstawiona niżej propozycja prezydenta Francji Emmanuela Macrona w sprawie ustanowienia odrębnego budżetu dla strefy euro. Nie podzielała jej bowiem większość państw członkowskich UE, w tym także Niemcy.

²⁵ Komisja Europejska, przewodniczący Jean-Claude Juncker, *Orędzie o stanie Unii 2017...*, s. 6–7.

²⁶ Nowym aspektem reformy byłaby natomiast zapowiedź utworzenia Europejskiej Agencji ds. Bezpieczeństwa Cybernetycznego w celu skuteczniejszego zwalczania przestępczości w tym zakresie. Miałyby ona powstać na bazie istniejącej już Agencji Unii Europejskiej ds. Bezpieczeństwa Sieci i Informatyki (*European Union Agency for Network and Information Security – ENISA*), *confer ibidem*, s. 3–4.

troli granic zewnętrznych i polityce azyłowej UE, ale także w innych politykach należących do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. W ślad za tym przewodniczący KE zaapelował do rządów państw członkowskich o szybsze i hojniejsze niż dotąd wpłaty na rzecz Funduszu Powierniczego UE dla Afryki, którego zasoby winny opiewać na 2,7 mld euro, a z którego miałyby być finansowane m.in. działania na rzecz tworzenia nowych miejsc pracy w państwach afrykańskich. Zaproponował wprowadzenie dla wykwalifikowanych migrantów ułatwień w nabywaniu tzw. niebieskiej karty w celu rozszerzenia zakresu legalnej migracji. Zapowiedział on również przedstawienie nowego pakietu wniosków ustawodawczych przewidujących wprowadzenie regulacji ułatwiających legalną migrację, zmianę zasad powrotów nielegalnych migrantów oraz zwiększenie pomocy finansowej dla Afryki. Zgłosił postulat ustanowienia europejskiej jednostki wywiadowczej, która automatycznie udostępniałaby służbom wywiadu i policji dane dotyczące terrorystów i zagranicznych bojowników, a także nadanie przyszłej Prokuraturze Europejskiej uprawnień do ścigania transgranicznych przestępstw terrorystycznych celem skuteczniejszego zwalczania zagrożenia w tym zakresie zgodnie z art. 86 ust. 4 TFUE²⁷.

Juncker opowiedział się ponadto za dalszymi zmianami ustrojowymi w UE. Wśród nich znalazły się propozycje od dawna dyskutowane w Unii, ale także takie, które były zupełnie nowe. Wśród tych pierwszych należałoby wymienić zamiysł połączenia stanowisk przewodniczącego KE i przewodniczącego Rady Europejskiej, ideę ustanowienia ponadnarodowych list wyborczych oraz propozycję wyznaczania głównych kandydatów (*Spitzenkandidaten*) europejskich partii politycznych w wyborach do PE. Dwie pierwsze inicjatywy były rozważane w Unii, począwszy od obrad Konwentu w sprawie przyszłości Europy w latach 2002–2003 oraz konferencji międzyrządowej z lat 2003–2004. Natomiast trzecia propozycja została wprowadzona do debaty publicznej w latach 2011–2012, kiedy to w Niemczech, Austrii i Belgii zastanawiano się na możliwością utworzenia Unii Politycznej jako sposobu na zażegnanie kryzysu zadłużeniowego strefy euro²⁸.

²⁷ Prokuraturę Europejską zdecydowano się utworzyć w ramach wzmocnionej współpracy, ponieważ w Radzie UE nie osiągnięto jednomyślności w tej sprawie. Zostanie ona powołana do życia trzy lata po wejściu w życie rozporządzenia Rady nr 2017/1939 z 12 października 2017 r., czyli najwcześniej 20 listopada 2020 r. Będzie miała swoją siedzibę w Luksemburgu. Państwami, które zdecydowały się powołać Prokuraturę Europejską są: Belgia, Bułgaria, Chorwacja, Cypr, Finlandia, Francja, Grecja, Hiszpania, Litwa, Luksemburg, Niemcy, Portugalia, Republika Czeska, Rumunia, Słowacja i Słowenia, Łotwa, Estonia, Austria i Włochy, *confer* Rozporządzenie Rady (UE) 2017/1939 z dnia 12 października 2017 r. wdrażające wzmocnioną współpracę w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej, Dz.U. 2017, nr 283, s. 1–71. *Confer Procedure 2013/0255/APP*, <http://eur-lex.europa.eu>, s. 1–3, dostęp 31 X 2017. Rada Unii Europejskiej. 20 państw członkowskich uzgodniło szczegóły działania Prokuratury Europejskiej. Komunikat prasowy 333/17, Bruksela, 8 czerwca 2017 r., s. 1–2.

²⁸ Komisja Europejska, przewodniczący Jean-Claude Juncker, *Orędzie o stanie Unii 2017...*, s. 9.

Wśród postulowanych zmian ustrojowych wprowadzonych do debaty publicznej po raz pierwszy znalazła się zapowiedź reformy mechanizmu decyzyjnego w Radzie UE. Winna ona polegać na odejściu od głosowania jednomyślnego na rzecz większości kwalifikowanej w takich sprawach jak: jednolite opodatkowanie CIT i VAT, podatek dla sektora cyfrowego oraz podatek od transakcji finansowych. Modyfikacja ta miała być dokonana na mocy art. 48 ust. 7 TUE. Druga nowa propozycja dotyczyła ustanowienia ram dla monitorowania inwestycji, zapewniających kontrolę i przejrzystość w zakresie nabywania przez podmioty zewnętrzne przedsiębiorstw zajmujących się technologiami obronnymi, infrastruktury energetycznej czy portów. Trzecią inicjatywą była nowa strategia w polityce przemysłowej, mająca na celu wzmocnienie konkurencyjności przemysłu w państwach członkowskich UE przez rozwój nowych technologii, cyfryzację i dekarbonizację. Czwarty postulat odnosił się do ustanowienia grupy zadaniowej, mającej dokonać „krytycznego” przeglądu wszystkich polityk unijnych pod kątem podziału kompetencji pomiędzy UE a państwami członkowskimi i po dwunastu miesiącach złożyć swój pierwszy raport na ten temat. W skład grupy zadaniowej weszliby przedstawiciele PE i parlamentów narodowych, zaś na jej czele stanąłby wiceprzewodniczący KE Frans Timmermans. Winna ona rozwiązać jeden z większych dylematów postlizbońskiego porządku prawnego, czyli nieskuteczność procedury żółtej kartki, spowodowaną m.in. brakiem mechanizmu ułatwiającego lepszą komunikację i współpracę pomiędzy parlamentami narodowymi w tym zakresie. Ponadto grupa zadaniowa powinna się zająć sprawą przywracania państwom członkowskim kompetencji przekazanych wcześniej UE, co gwarantowała załączona do TUE i TFUE deklaracja nr 18 w sprawie kompetencji dzielonych. Piąta propozycja dotyczyła wprowadzenia zmian w rozporządzeniu o ustanowieniu inicjatywy obywatelskiej w celu m.in. obniżenia do 16 lat wieku jej sygnatariuszy. Szósta inicjatywa zakładała rewizję zasad finansowania partii i fundacji politycznych w celu wykluczenia możliwości udzielania przez UE wsparcia finansowego dla partii i fundacji antyeuropejskich („antyeuropejskich ekstremistów”). Natomiast siódma propozycja zapowiadała przyjęcie nowego kodeksu postępowania komisarzy, który zaostrzyłby wymogi uczciwości zawodowej dla komisarzy zarówno w czasie kadencji, jaki po jej zakończeniu, a także *expressis verbis* zezwoliłby im na udział w wyborach do PE²⁹.

Należy podkreślić, że plan reformy ustrojowej UE nakreślony w orędziu Junkera był o wiele bardziej pragmatyczny i obliczony na zachowanie spójności oraz inkluzywnego charakteru Unii aniżeli Biała księga czy raporty refleksyjne KE. Z drugiej strony zawarte w nim postulaty bezpośrednio nawiązywały do Białej księgi, zwłaszcza do trzeciego, czwartego i piątego scenariusza. Ze scenariusza

²⁹ *Ibidem*, s. 3, 7–9.

trzeciego pochodziła metoda kontynuowania reformy ustrojowej strefy euro oraz zacieśnienia współpracy w polityce społecznej UE (wzmocniona współpraca), a także przeprowadzenia części zmian w WPBiO, w szczególności w zakresie zdolności militarnych (stała współpraca strukturalna) i współpracy sądowej w sprawach karnych (rozszerzenie kompetencji Prokuratury Europejskiej). Zgodnie ze scenariuszami czwartym i piątym miałyby być natomiast realizowane pozostałe reformy ustrojowe Unii, czyli dalsze zmiany w WPBiO, polegające na utworzeniu EFO oraz EUBiO; zacieśnienie współpracy w polityce imigracyjnej, azyłowej, zarządzaniu granicami zewnętrznymi oraz zwalczaniu terroryzmu (m.in. ustanowienie europejskiej jednostki wywiadowczej), a także zmiany w politykach wspólnego rynku (polityce podatkowej, przemysłowej, inwestycyjnej).

3. Francuska inicjatywa dla Europy z 26 września 2017 r.

Dnia 26 września 2017 r., niespełna dwa tygodnie po przedstawieniu orędzia przez Junckera, prezydent Francji Emmanuel Macron wygłosił na Uniwersytecie w Sorbonie przemówienie zatytułowane „Inicjatywa dla Europy”. Przedstawił w nim swoją wizję reform ustrojowych w UE. Propozycje kierunkowe reform w dużej mierze pokrywały się z ideami Junckera. Za niezbędne uznał on kontynuowanie zmian w strefie euro, we wspólnej polityce bezpieczeństwa i obrony, w polityce imigracyjnej, kontroli granic zewnętrznych oraz polityce azyłowej Unii, pomocy rozwojowej, a także w systemie instytucjonalnym strefy euro i UE. Z drugiej strony niektóre inicjatywy Macrona były o wiele bardziej radykalne aniżeli propozycje przewodniczącego KE.

I tak, w części dotyczącej reformy strefy euro francuski prezydent – inaczej niż Juncker – opowiadał się nadal za ustanowieniem dla niej odrębnego budżetu zarządzanego przez „wspólnego ministra” i kontrolowanego przez organ parlamentarny na poziomie europejskim (*contrôle parlementaire au niveau européen*). Budżet ten byłyby zasilany z dwóch nowych źródeł: podatku płaconego przez korporacje cyfrowe oraz podatku węglowego związanego z emisjami CO₂. W razie potrzeby dodatkowym źródłem dochodów budżetowych byłyby wpływy z podatku CIT, ale pod warunkiem, że wcześniej doszłoby do harmonizacji przepisów państw członkowskich w tym zakresie³⁰. Biorąc pod uwagę wyzwania ekonomiczne i społeczne w strefie euro, Macron zaproponował również opracowanie długoterminowej strategii gospodarczej i politycznej dla Unii Gospodarczej i Walutowej. Był to niezwykle ważny postulat, gdyż brak takiej strategii był dotąd

³⁰ *Initiative pour l'Europe – Discours d'Emmanuel Macron pour une Europe souveraine, unie, démocratique, Paris, 26 septembre 2017, www.elysee.fr, s. 12, dostęp 19 V 2018. Podatek od korporacji cyfrowych pochodziłby w głównej mierze z opodatkowania amerykańskich firm internetowych (Facebook, Amazon, Google) w państwach Unii, w których uzyskują one dochody, confer M. Strzałkowski, Emmanuel Macron przedstawił swój pomysł na UE, EurActiv, 26 września 2017 r., s. 1–2.*

jedną z najpoważniejszych słabości UGW. Za równie istotny problem strefy euro Macron uznał także walkę z bezrobociem wśród młodzieży, ponieważ uśredniona stopa bezrobocia w tej grupie wiekowej w całej strefie była nadal wysoka i wynosiła aż 20 proc.³¹ W nawiązaniu do orędzia Junckera francuski prezydent zaproponował podjęcie działań na rzecz wzmocnienia konwergencji podatkowej i społecznej w UGW. Konwergencja podatkowa miałaby polegać przede wszystkim na harmonizacji krajowych przepisów dotyczących podatku CIT, zaś konwergencja społeczna na utworzeniu Europejskiego filaru socjalnego³².

Mimo że propozycje francuskiego prezydenta dotyczące odrębnego budżetu i organu kontroli parlamentarnej w strefie euro nadal różniły się ze stanowiskiem Junckera i KE, stanowiły one jednak spore ustępstwo w stosunku wcześniejszych postulatów, kiedy to Macron opowiadał się nie tylko za dużym budżetem strefy euro, obejmującym kilka procent PKB, ale także za tym, aby budżet taki był uchwalany przez odrębny parlament. Na korektę francuskich propozycji w tej sprawie zasadniczy wpływ miały wybory do Bundestagu z 24 września 2017 r., w których zaskakująco dobre wyniki uzyskały FDP i AfD, stanowczo sprzeciwiające się głębokim reformom ustrojowym w strefie euro³³.

Również propozycje Macrona dotyczące reformy wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony oraz polityk należących do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości szły dalej aniżeli postulaty zawarte w orędziu Junckera. Proces konstytuowania Europejskiego Funduszu Obronnego oraz nawiązanie stałej

³¹ *Initiative pour l'Europe...*, s. 11.

³² Podobnie jak Juncker, francuski prezydent potwierdził również dotychczasowe stanowisko Francji na temat zmiany dyrektywy 96/71 o pracownikach delegowanych oraz poparł stosowny wniosek ustawodawczy KE, *confer ibidem*, s. 13–14. Na temat stanowiska Junckera i KE w tej sprawie, *confer* Komisja Europejska, przewodniczący Jean-Claude Juncker, *Orędzie o stanie Unii 2017...*, s. 6–7. Po odrzuceniu 20 lipca 2016 r. sprzeciwu jedenastu państw członkowskich: Polski, Bułgarii, Republiki Czeskiej, Danii, Estonii, Chorwacji, Węgier, Łotwy, Litwy, Rumunii i Słowacji, KE podtrzymała swoje stanowisko w tej sprawie. Zmiany te zakładały, że pracownik wysyłany przez pracodawcę do innego państwa członkowskiego UE na pewien czas winien mieć prawo do takiego samego wynagrodzenia, jak pracownik lokalny, a nie tylko do płacy minimalnej, zaś po dwóch latach musiały być w pełni objęte przepisami prawa pracy państwa przyjmującego.

³³ W wyborach tych CDU/CSU uzyskały 33 proc. głosów, SPD – 20,5 proc., AfD – 12,6 proc., FDP – 10,7 proc., Lewica – 9,2 proc., zaś Sojusz 90/Zieloni – 8,9 proc. głosów, *confer Bundestagswahl 2017. Das Endergebnis und die Ergebnisse in jedem Bundesland*, <https://www.merkur.de/politik/bundestagswahl-2017>, s. 1, dostęp 18 V 2018. Przemówienie Macrona miało miejsce dwa dni po wyborach do Bundestagu, ale jego treść przesłana została kanclerz Merkel krótko po ogłoszeniu wyników wyborów, *confer* J. Bielecki, *Po wyborach w Niemczech reforma strefy euro Macrona jest martwa*, 25 września 2017 r., <http://www.rp.pl>, s. 1–2, dostęp 10 X 2018. Gdy 10 maja 2018 r. Macron odbierał nagrodę im. Karola Wielkiego w Akwizgranie, po raz kolejny nakłaniał Merkel do efektywnej współpracy nad reformą strefy euro. Uzgodniono wówczas, że przed posiedzeniem Rady Europejskiej w czerwcu 2018 r. Francja i Niemcy przedstawią wspólną propozycję zmian ustrojowych, *confer* K. Janoś, J. Kubera, *W stronę kompromisu? Stan francusko-niemieckich rozmów o strefie euro*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego” 2018, nr 345, s. 1–5.

współpracy strukturalnej uznał on wręcz za pierwszy krok na drodze do utworzenia w przyszłości bliżej nieokreślonej EUBiO. Z drugiej strony zaproponował ustanowienie już na początku następczej dekady „wspólnej siły interwencyjnej” (*force commune d'intervention*) UE, odrębnego budżetu obronnego, a także opracowanie wspólnej doktryny obronnej Unii³⁴. Proces tworzenia „wspólnej siły interwencyjnej” winien się rozpocząć od zacieśnienia i zinstytucjonalizowania współpracy między armiami państw członkowskich Unii, w szczególności wymiany żołnierzy pomiędzy jednostkami wojskowymi. Wszystkie nowe struktury UE w dziedzinie WPBiO winny stanowić uzupełnienie zasobów Paktu Północnoatlantyckiego i jednocześnie gwarantować Unii autonomię w polityce bezpieczeństwa i obrony³⁵. W ramach reformy wspólnego europejskiego systemu azylowego Macron zaproponował natomiast trzy rozwiązania ustrojowe: po pierwsze, utworzenie „prawdziwego urzędu azylowego” w miejsce istniejącego dotąd Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu (EUW) (*European Asylum Support Office*), który pozwoliłby na przyspieszenie i zharmonizowanie procedur rozpatrywania wniosków przez uchodźców; po drugie, powołanie „europejskiej policji granicznej” (*police des frontières européennes*) troszczącej się na stałe, a nie tylko doraźnie, jak Europejska Straż Graniczna i Przybrzeżna, o zabezpieczenie wszystkich granic zewnętrznych; po trzecie, ustanowienie Prokuratury Europejskiej i wyposażenie jej zarówno w przewidziane przez traktat lizboński kompetencje w zakresie ścigania przestępstw finansowych przeciw Unii, jak i nowe uprawnienia do zwalczania działalności terrorystycznej³⁶. Z drugiej strony UE miałyby znacząco zwiększyć wydatki na pomoc rozwojową, zwłaszcza dla najbiedniejszych państw afrykańskich. Dlatego Macron opowiedział się za ustanowieniem dodatkowego źródła finansowania polityki rozwojowej, którym winien być dochód z podatku od transakcji finansowych³⁷.

Propozycje zmian w systemie instytucjonalnym UE nie były nowe, lecz raczej nawiązywały do znanych już z poprzednich lat, a wspomnianych wyżej, postulatów m.in. Francji i Niemiec. Dotyczyło to zarówno idei zmniejszenia składu kolegium KE, jak i ustanowienia ponadnarodowej listy oraz wyznaczenia głównych kandydatów (*Spitzenkandidaten*) europejskich partii politycznych w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Pewnym *novum* był natomiast sposób ich realizacji. I tak, pierwszym krokiem w kierunku ograniczenia składu kolegium KE miałyby być – i to było zaskakujące – rezygnacja z własnego komisarza przez „duże państwa założycielskie” Wspólnot Europejskich, czyli Francję, Niemcy i Włochy. Docelowo

³⁴ *Initiative pour l'Europe...*, s. 4.

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ *Ibidem*, s. 4–5.

³⁷ *Ibidem*, s. 6.

skład kolegium winien być ograniczony do piętnastu komisarzy. Natomiast ponadnarodowa lista do PE powinna obejmować siedemdziesięciu trzech deputowanych wybranych w miejsce posłów brytyjskich po brexicie³⁸.

4. Realizacja reform ustrojowych Unii Europejskiej

4.1. Reforma strefy euro oraz Unii Gospodarczej i Walutowej. Rozbieżność w stanowiskach Komisji Europejskiej i rządów państw strefy euro

Dnia 6 grudnia 2017 r. KE przedłożyła pakiet legislacyjny dotyczący reformy strefy euro. Nawiązywał on do raportu pięciu przewodniczących z 22 czerwca 2015 r., raportów refleksyjnych KE w sprawie pogłębienia UGW z 31 maja 2017 r. oraz przyszłości finansów UE z 28 czerwca, a także do planu Junckera z 13 września tegoż roku. Pakiet ten obejmował cztery projekty aktów prawnych i trzy komunikaty. Wyznaczał działania UE w ciągu najbliższych osiemnastu miesięcy. Wśród wniosków ustawodawczych znalazły się: projekt rozporządzenia w sprawie utworzenia EFW, projekt dyrektywy dotyczący wzmocnienia odpowiedzialności fiskalnej i podejścia średniookresowego państw członkowskich w polityce budżetowej, projekt rozporządzenia nowelizującego rozporządzenie z maja 2017 r. o ustanowieniu programu wsparcia reform strukturalnych w latach 2017–2020, a także projekt rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie zawierające wspólne przepisy dotyczące funduszy strukturalnych i inwestycyjnych. Pakiet uzupełniały trzy komunikaty KE: komunikat o ustanowieniu urzędu europejskiego ministra gospodarki i finansów, komunikat o utworzeniu nowych instrumentów fiskalnych dla strefy euro, a także plan działania na rzecz dokończenia procesu budowania UGW.

Projekt pierwszego rozporządzenia zakładał powołanie do życia EFW w miejsce EMS na mocy art. 352 TFUE (klauzula elastyczności). Europejski Fundusz Walutowy miał być zatem następcą prawnym EMS, zastępując go w zakresie wszystkich jego praw i obowiązków (art. 2 projektu rozporządzenia)³⁹. Ustanowienie EFW oznaczałoby również, że EMS, jako międzynarodowa instytucja finansowa, zostałyby włączone do UE. Europejski Fundusz Walutowy miałby być organem UE, posiadającym osobowość prawną i własny budżet (art. 2 projektu statutu)⁴⁰. Podobnie jak w przypadku EMS winien on być finansowany ze składek państw członkowskich strefy euro, zaś prawo głosu każdego członka powinno

³⁸ *Ibidem*, s. 17, 19.

³⁹ Komisja Europejska, Wniosek. Rozporządzenie Rady w sprawie utworzenia Europejskiego Funduszu Walutowego, Bruksela, 6 grudnia 2017 r., COM(2017) 827 final, s. 28–29.

⁴⁰ Komisja Europejska, Załącznik do wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady w sprawie utworzenia Europejskiego Funduszu Walutowego. Statut Europejskiego Funduszu Walutowego, Bruksela, 6 grudnia 2017 r., COM(2017) 827 final, s. 1.

odzwierciedlać wagę jego indywidualnego wkładu finansowego do EFW (art. 4 ust. 7 projektu statutu)⁴¹.

Struktura organizacyjna EFW byłaby podobna do struktury EMS. Głównymi organami EFW miały być: Rada Gubernatorów, Rada Dyrektorów oraz Dyrektor Zarządzający (art. 4 ust. 1 projektu statutu). Rada Gubernatorów miałyby się składać z gubernatorów i zastępców gubernatorów po jednym z każdego państwa członkowskiego EFW, przy czym gubernator musiałby być członkiem rządu danego państwa, odpowiedzialnym za sprawy finansowe, czyli w praktyce ministrem finansów. Przewodniczącym Rady Gubernatorów winien być przewodniczący Eurogrupy (art. 5 ust. 1–2 projektu statutu). Należy zatem zauważyć, że skład Rady Gubernatorów byłby taki sam jak skład Eurogrupy. Rada Dyrektorów składałaby się z dyrektorów i zastępców dyrektorów mianowanych przez gubernatorów spośród osób posiadających wysokie kompetencje finansowe i gospodarcze (art. 6 ust. 1 projektu statutu). W odróżnieniu od EMS zakres zadań EFW byłby znacznie szerszy. Miały on nie tylko udzielać pomocy finansowej zadłużonym gospodarkom, ale także pełnić rolę WMO w postaci linii kredytowej lub gwarancji dla JFRiUL (art. 3 ust. 1–2 projektu statutu)⁴², natomiast w przyszłości mógłby również ustanawiać nowe instrumenty finansowe m.in. w celu wsparcia działalności Mechanizmu Stabilizacyjnego dla strefy euro⁴³.

Rada Gubernatorów i Rada Dyrektorów mogłyby podejmować swoje decyzje w czterech trybach: jednomyślnie, superkwalifikowaną większością 85 proc., kwalifikowaną większością 80 proc. oraz zwykłą większością oddanych głosów (art. 4 ust. 2–6 projektu statutu). Jednak proces podejmowania decyzji w EFW byłby znacznie bardziej elastyczny aniżeli w EMS. Jednomyślność obowiązywałaby jedynie w przypadku decyzji Rady Gubernatorów i Rady Dyrektorów mających znaczny wpływ finansowy na państwa członkowskie, ale nieposiadających pilnego charakteru (m.in. decyzje dotyczące wezwań do uzupełnienia kapitału lub zdolności do udzielania pożyczek) (art. 5 ust. 6 projektu statutu). Natomiast w sprawach pilnych, obejmujących m.in. wsparcie finansowe na rzecz stabilności, wypłat i wykorzystania WMO dla JFRiUL, Rada Gubernatorów i Rada Dyrektorów podejmowałyby decyzje w trybie superkwalifikowanej większości 85 proc. oddanych głosów (art. 5 ust. 7 projektu statutu)⁴⁴. W odróżnieniu od EMS decyzje Rady Guberna-

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² *Ibidem*, s. 1.

⁴³ Komisja Europejska, Wniosek. Rozporządzenie Rady w sprawie utworzenia Europejskiego Funduszu Walutowego..., s. 28.

⁴⁴ Komisja Europejska, Załącznik do wniosku..., s. 2–5. EMS mógł podejmować decyzje superkwalifikowaną większością 85 proc. oddanych głosów tylko wtedy, gdy brak decyzji zagrażał stabilności gospodarczej lub finansowej strefy euro, *confer* J.J.Węc, *Pierwsza polska prezydencja w Unii Europejskiej. Uwarunkowania – procesy decyzyjne – osiągnięcia i niepowodzenia*, Kraków 2012, s. 149.

torów oraz Rady Dyrektorów EFW wymagałyby jednak zatwierdzenia przez Radę UE (art. 3 ust. 1–2 projektu rozporządzenia), co wynikało nie tylko z przekształcenia EMS w EFW, ale także z doktryny Meroniego⁴⁵. Przewidziano także bardziej bezpośrednie zaangażowanie EFW, wspólnie z KE, w proces zarządzania programami pomocy finansowej⁴⁶.

Pierwotny kapitał zakładowy EFW winien odzwierciedlać bieżący kapitał zakładowy EMS i wynosić 704 798,7 mln euro. Jednak Rada Gubernatorów mogłaby w przyszłości w razie potrzeby zwiększyć wysokość pierwotnego kapitału. Zasady określające sposób tworzenia klucza subskrypcji, czyli udziały wnoszone przez poszczególne państwa strefy euro, winny być identyczne jak w przypadku EBC oraz EMS. Oznaczało to, że bez zgody czterech największych państw: Niemiec, Francji, Włoch i Hiszpanii, dysponujących ponad 77 proc. udziałów, niemożliwe byłoby podjęcie jakiegokolwiek decyzji w trybie kwalifikowanej lub superkwalifikowanej większości głosów. Zdolność udzielania pożyczek przez EFW miała początkowo wynosić co najmniej 500 mld euro, czyli tyle samo, ile zdolność pożyczkowa EMS. Jednak w przyszłości Rada Gubernatorów EFW mogłaby w razie konieczności również zwiększyć zdolność kredytową tego organu⁴⁷.

Celem projektu dyrektywy o wzmocnieniu odpowiedzialności budżetowej oraz średniookresowej orientacji polityki budżetowej było włączenie paktu fiskalnego z 2 marca 2012 r. do prawa UE na mocy art. 126 ust. 14 TFUE⁴⁸. Dyrektywa ta zapewniałaby „wywiązywanie się z obowiązków dotyczących unikania nadmiernych

⁴⁵ Doktryna Meroniego wywodzi się z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości i dotyczy zakresu delegowania przez instytucje i organy UE kompetencji na rzecz innych organów, w szczególności agencji UE. O ile w orzeczeniu z 13 czerwca 1958 r. Trybunał Sprawiedliwości uznał, że delegowanie kompetencji przez Wysoką Władzę nie jest możliwe, ale jeżeli już, to na podstawie bardzo restrykcyjnych kryteriów, o tyle w wyroku z 22 stycznia 2014 r. stwierdził, że zakaz delegowania kompetencji na agencje dotyczy tylko władzy dyskrecjonalnej, *confer* M. Będkowski-Kozioł, *Status i zadania Europejskiej Agencji Kolejowej – stan obecny i perspektywy w świetle projektu IV pakietu kolejowego UE*, „internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2014, nr 7, www.ikar.wz.uw.edu.pl, s. 40–41; J. Ruszkowski, L. Wojnicz (red.), *Multi-Level Governance w Unii Europejskiej*, Szczecin–Warszawa 2013, s. 46; M. Chamon, *EU Agencies. Legal and political Limits to the Transformation of the EU Administration*, Oxford 2016.

⁴⁶ Komisja Europejska, Wniosek. Rozporządzenie Rady w sprawie utworzenia Europejskiego Funduszu Walutowego..., s. 1–7, 15–16, 28–31.

⁴⁷ *Ibidem*, s. 23–24.

⁴⁸ Art. 16 paktu fiskalnego stanowił, że przed upływem pięciu lat od momentu wejścia w życie tej umowy międzyrządowej jej postanowienia winny być włączone do prawa UE, *confer* *Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej pomiędzy Królestwem Belgii, Republiką Bułgarii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Estońską, Irlandią, Republiką Grecją, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Republiką Włoską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Węgrami, Maltą, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Portugalską, Rumunią, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką, Republiką Finlandii i Królestwem Szwecji*, <http://www.european-council.europa.eu/>, s. 24.

deficytów publicznych” (art. 1 ust. 1 projektu dyrektywy). Jej przepisy obowiązywałyby we wszystkich państwach członkowskich strefy euro oraz w tych krajach do strefy nienależących, które same zgłosiłyby KE wnioszek w sprawie objęcia ich normami tego aktu prawnego (art. 1 ust. 1–2, art. 4 ust. 1 projektu dyrektywy)⁴⁹.

Projekt rozporządzenia nowelizującego rozporządzenie z 17 maja 2017 r. o ustanowieniu programu wsparcia reform strukturalnych w latach 2017–2020 przewidywał zwiększenie pomocy technicznej udzielanej w ramach tego programu ze 142,8 do 222,8 mld euro przy wykorzystaniu środków pochodzących z bieżących wieloletnich ram finansowych z zasobów tzw. instrumentu elastyczności. Środki te winny być przeznaczone m.in. – i na tym polegała zasadnicza zmiana w tym rozporządzeniu – na reformy strukturalne dla państw nienależących do strefy euro, ale zamierzających do niej przystąpić w przyszłości (art. 4, art. 5a, art. 10 ust. 1 projektu rozporządzenia)⁵⁰. Natomiast celem projektu rozporządzenia, zmieniającego rozporządzenie zawierające wspólne przepisy dotyczące funduszy strukturalnych i inwestycyjnych, było wzmocnienie powiązań pomiędzy budżetem ogólnym UE a procedurą semestru europejskiego przez wykorzystanie tzw. krajowych rezerw wykonania⁵¹. Środki te miałyby zostać wykorzystane na wsparcie reform strukturalnych, do których realizacji państwa członkowskie zobowiązały się w krajowych programach reform (art. 1 projektu rozporządzenia)⁵².

Jeśli chodzi o dokumenty informacyjne KE, to zawierały one zapowiedź dalszych zmian ustrojowych w ciągu najbliższych kilku lat. I tak, komunikat o ustanowieniu urzędu europejskiego ministra ds. gospodarki i finansów określał jego główne

⁴⁹ Komisja Europejska, Wniosek. Dyrektywa Rady ustanawiająca przepisy służące wzmocnieniu odpowiedzialności budżetowej i średniookresowej orientacji polityki budżetowej w państwach członkowskich, Bruksela, 6 grudnia 2017 r., COM(2017) 824 final, s. 13–15.

⁵⁰ Komisja Europejska, Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniające rozporządzenie (UE) 2017/825 w celu zwiększenia puli środków finansowych Programu wspierania reform strukturalnych i dostosowania jego celu ogólnego, Bruksela, 6 grudnia 2017 r., COM(2017) 825 final, s. 9–10.

⁵¹ Krajowe rezerwy wykonania to część środków z funduszy strukturalnych i inwestycyjnych, które są przyznawane danemu państwu członkowskiemu pod koniec okresu programowania (w tym przypadku w 2019 r.) na wsparcie programów najlepszych pod względem realizacji celów, jakości zarządzania i postępów we wdrażaniu, *confer* Komisja Europejska, *Pakiet dokumentów dotyczących pogłębienia unii gospodarczej i walutowej*, „Przegląd Spraw Europejskich”, grudzień 2017–styczeń 2018, s. 7.

⁵² Komisja Europejska, Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 w odniesieniu do wsparcia reform strukturalnych w państwach członkowskich, Bruksela, 6 grudnia 2017 r., COM(2017) 826 final, s. 6–8.

uprawnienia w strukturze zarządzania UGW, ramy instytucjonalne, w których miałby on funkcjonować, a także skutki wynikające z połączenia funkcji komisarza ds. gospodarki i finansów oraz przewodniczącego Eurogrupy. Europejski minister ds. gospodarki i finansów nie mógłby naruszać dotychczasowych kompetencji państw członkowskich. Do jego utworzenia mogłoby dojść na podstawie istniejących traktatów, tzn. na mocy art. 2 protokołu nr 14 dotyczącego Eurogrupy, stanowiącego, że ministrowie państw członkowskich, których walutą jest euro, wybierają przewodniczącego na okres dwóch i pół roku większością głosów tych państw członkowskich (art. 2 protokołu)⁵³. Eurogrupa mogłaby się również porozumieć w sprawie wyboru ministra na okres pięciu lat, czyli na całą kadencję KE. Także i ta zmiana nie wymagałaby rewizji traktatów. Minister miał być odpowiedzialny przed PE we wszystkich kwestiach należących do jego kompetencji. Byłby on również zobowiązany do prowadzenia regularnego dialogu z PE oraz parlamentami narodowymi⁵⁴.

Europejski minister ds. gospodarki i finansów winien realizować sześć zasadniczych zadań. Pierwszym z nich byłoby sprawowanie nadzoru nad pracami nowo tworzonego Europejskiego Funduszu Walutowego, w którym – jak wspomniano wyżej – pełniłby on z urzędu funkcję przewodniczącego Rady Gubernatorów. Drugie zadanie polegałoby na podejmowaniu działań w ogólnym interesie gospodarczym UE i strefy euro, co byłoby znaczące w obliczu faktu, że w strefie euro jedynie polityka walutowa była zunifikowana, zaś polityki budżetowa, podatkowa i polityki sektorowe nie były uwspólnotowione. Funkcja europejskiego ministra ds. gospodarki i finansów pozwoliłaby zatem na dalsze wzmocnienie koordynacji tych polityk. Trzecim zadaniem winno być zapewnienie lepszej reprezentacji wewnętrznej i zewnętrznej dla strefy euro, tzn. efektywniejsze reprezentowanie jej w relacjach z instytucjami i organami UE oraz państwami członkowskimi, a także z państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi. Dotychczas ta funkcja była rozproszona pomiędzy KE, EBC, przewodniczącego Eurogrupy i prezydencję UE. Czwartym zadaniem byłoby dalsze usprawnienie koordynacji polityk gospodarczych państw strefy euro oraz nadzorowanie przestrzegania przepisów o charakterze gospodarczym, fiskalnym i finansowym m.in. w celu wdrażania reform strukturalnych w tych krajach. Piąte zadanie polegałoby na sprawowaniu nadzoru nad politykami fiskalnymi państw strefy euro we współpracy z Europejską Radą Budżetową oraz krajowymi radami ds. produktywności. Celem byłoby m.in. zapewnienie stabilności budżetowej oraz przestrzeganie zasad Paktu Stabilności i Wzrostu. Szóstym zadaniem miało być uspraw-

⁵³ Protokół (nr 14) w sprawie Eurogrupy, [w:] Traktat z Lizbony, zmieniający traktat o Unii Europejskiej i traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, podpisany w Lizbonie 13 grudnia 2007 r. (teksty skonsolidowane), Dz.U. C, 2016, nr 202, s. 283.

⁵⁴ Komisja Europejska, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady i Europejskiego Banku Centralnego. Europejski minister gospodarki i finansów, Bruksela, 6 grudnia 2017 r., COM(2017) 823 final, s. 6–8.

nienie nadzoru nad wykorzystaniem środków z budżetu ogólnego UE i innych instrumentów finansowych (EBI i EMS) na rzecz reform strukturalnych, stabilizacji makroekonomicznej (strefa euro) i konwergencji (państwa spoza strefy euro)⁵⁵.

W komunikacie o nowych instrumentach fiskalnych dla strefy euro KE zapowiedziała utworzenie budżetowych i technicznych narzędzi realizacji reform strukturalnych po 2020 r.⁵⁶, przedstawienie wniosku legislacyjnego w sprawie ustanowienia również po 2020 r. specjalnego instrumentu akcesyjnego zapewniającego wsparcie konwergencji (pomoc techniczną i finansową) dla państw zainteresowanych przystąpieniem do strefy euro, ustanowienie w ramach EFW Wspólnego Mechanizmu Ochronnego w postaci linii kredytowej lub gwarancji dla JFRiUL, a także opracowanie planu uruchomienia Mechanizmu Stabilizacyjnego jako specjalnego instrumentu łączącego finanse publiczne UE i gwarantującego utrzymanie odpowiedniego poziomu inwestycji w przypadku wstrząsów asymetrycznych w państwach strefy euro. Mechanizm Stabilizacyjny wspierający inwestycje byłby zarządzany przez KE i miałby dysponować trzema rodzajami środków finansowych: po pierwsze, pożyczek z budżetu ogólnego UE i EFW⁵⁷; po drugie, dotacji z budżetu ogólnego Unii; po trzecie, środków pochodzących ze specjalnego funduszu, zwanego Mechanizmem Zabezpieczającym zasilanym dobrowolnymi składkami państw członkowskich lub bliżej nieokreślonymi „specjalnymi zasobami”⁵⁸.

Trzeci komunikat KE znajdujący się w pakiecie zawierał plan działania na rzecz dokończenia budowy UGW. Korespondował on z harmonogramem reformy przewidzianym w raporcie refleksyjnym KE z 31 maja 2017 r. oraz komunikacie Komisji z 11 października 2017 r.⁵⁹ Priorytetowym zadaniem miało być dokończenie budowy Unii Bankowej, w szczególności utworzenie Wspólnego Mechanizmu Ochronnego dla JFRiUL oraz Europejskiego Systemu Gwarantowania Depozy-

⁵⁵ Jednym z celów było ściślejsze powiązanie procedury semestru europejskiego ze sposobem wydawania środków z pięciu funduszy strukturalnych i inwestycyjnych UE, *ibidem*, s. 3–5.

⁵⁶ Stanowiących kontynuację pomocy przewidzianej w projekcie rozporządzenia z 6 grudnia 2017 r. udzielanej w ramach programu wsparcia reform strukturalnych w latach 2017–2020. Ustanowiona w tym celu w 2015 r. Służba ds. Wspierania Reform Strukturalnych udziela państwom członkowskim, na ich życzenie, pomocy technicznej w przeprowadzaniu reform oraz we wzmacnianiu ich administracji publicznych. Udzieliła ona dotąd pomocy 15 państwom członkowskim w realizacji ponad 150 projektów. *Confer* Komisja Europejska, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady i Europejskiego Banku Centralnego. Nowe instrumenty budżetowe na rzecz stabilnej strefy euro osadzone w ramach prawnych Unii, Bruksela, 6 grudnia 2017 r., COM(2017) 822 final, s. 3–4, 11.

⁵⁷ Alternatywą dla pożyczek z EFW byłyby środki z ostrożnościowej linii kredytowej EFW przeznaczone na krótkoterminową pomoc na utrzymanie płynności finansowej zagrożonego wstrząsem asymetrycznym państwa strefy euro, *confer ibidem*, s. 17–18.

⁵⁸ *Ibidem*, s. 5–19.

⁵⁹ Komisja Europejska, Dokument otwierający debatę w sprawie pogłębienia Unii Gospodarczej i Walutowej..., s. 1–44; Komisja Europejska, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, w sprawie dokończenia budowy Unii Bankowej, Bruksela, 11 października 2017 r., COM(2017) 592 final, s. 1–24.

tów. Wspólny Mechanizm Ochronny i ESGD winny być ustanowione do połowy 2019 r.⁶⁰ Wspólny Mechanizm Ochronny miał być ostatnim z kilku instrumentów wspierających proces restrukturyzacji lub likwidacji instytucji kredytowych. Można byłoby z niego korzystać, gdyby środki finansowe akcjonariuszy, wierzycieli banków oraz samego JFRiUL okazały się niewystarczające. Winien być on finansowany ze środków EFW, które z kolei pochodziłyby ze składek państw członkowskich. Za priorytetowe zadanie KE uznała również ustanowienie do końca 2025 r. Unii Rynków Kapitałowych, która wraz z Unią Bankową miałaby utworzyć Unię Finansową. Jak wspomniano wyżej Unia Rynków Kapitałowych winna ułatwić przedsiębiorstwom i gospodarstwom domowym dostęp do finansowania kapitałowego, i odciążyc banki, a nawet stanowić dla nich konkurencję w tym zakresie. W nawiązaniu do prac Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego, KE zapowiedziała – i była to zmiana w stosunku do raportu refleksyjnego – ogłoszenie w 2018 r. wniosku ustawodawczego w sprawie ustanowienia ram umożliwiających wprowadzenie papierów wartościowych zabezpieczonych europejską obligacją skarbową⁶¹.

W ramach Unii Fiskalnej jednym z podstawowych zadań miało być utworzenie Mechanizmu Stabilizacyjnego dla strefy euro. Komisja Europejska zapowiedziała opublikowanie wniosku ustawodawczego w tej sprawie do połowy 2019 r., ale zdolność operacyjną winien on uzyskać dopiero pod koniec 2025 r.⁶² Dwiema głównymi funkcjami nowej struktury byłyby: ochrona inwestycji publicznych przed skutkami pogorszenia koniunktury gospodarczej (europejski program ochrony inwestycji) oraz system ubezpieczeń na wypadek bezrobocia w przypadkach nagłego wzrostu stopy bezrobocia (europejski program reasekruacji społecznych ubezpieczeń od bezrobocia)⁶³.

⁶⁰ W raporcie refleksyjnym KE z 31 maja 2017 r. terminy ustanowienia tych nowych struktur były odleglejsze: WMO miał być utworzony do końca 2019 r., zaś ESGD do końca 2025 r., *confer* Komisja Europejska, Dokument otwierający debatę w sprawie pogłębienia Unii Gospodarczej i Walutowej..., s. 33.

⁶¹ Komisja Europejska, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady i Europejskiego Banku Centralnego. Dalsze działania na rzecz dokończenia budowy Unii Gospodarczej i Walutowej: Plan działania, Bruksela, 6 grudnia 2017 r., COM(2017) 821 final, s. 12–13, 17.

⁶² *Ibidem*, s. 17.

⁶³ Już w raporcie refleksyjnym z 31 maja 2017 r. KE stwierdzała, że Mechanizm Stabilizacyjny uzupełniałby stabilizatory budżetu państwa w przypadku silnych wstrząsów asymetrycznych oraz umożliwiłaby „prowadzenie sprawniejszej ogólnej polityki budżetowej dla strefy euro w wyjątkowych okolicznościach, gdyby wyczerpano możliwości związane z polityką pieniężną”. Przedmiotem dyskusji było wówczas kilka wariantów utworzenia tej nowej struktury, w tym także, podobnie jak w raporcie pięciu przewodniczących, mechanizm zdolności fiskalnej strefy euro. Natomiast źródłem finansowania tego mechanizmu – zgodnie z ówczesnym stanem debaty – winien być albo EFW (po dokonaniu niezbędnych zmian w dotychczasowych przepisach), albo budżet ogólny UE (pod warunkiem włączenia go do wieloletnich ram finansowych Unii), albo zupełnie nowy instrument, zasilany składkami państw członkowskich w oparciu o odsetek PKB lub odsetek VAT, tudzież przychodami z akcyzy, podatków od osób prawnych lub innych danin, *confer* Komisja Europejska, Dokument otwierający debatę w sprawie pogłębienia Unii Gospodarczej i Walutowej..., s. 23–27, 33.

W ramach Unii Gospodarczej podstawowym celem winno być pogłębienie procesu konwergencji gospodarczej i społecznej w strefie euro oraz UE. Komisja Europejska zaproponowała w związku z tym realizację trzech zadań: po pierwsze, dalsze wzmocnienie semestru europejskiego, a tym samym koordynacji polityk gospodarczych państw członkowskich; po drugie, większy niż dotąd dostęp państw członkowskich strefy euro i UE (podejmujących reformy strukturalne swych gospodarek) do środków z funduszy strukturalnych i inwestycyjnych Unii; po trzecie, zagwarantowanie minimalnych standardów socjalnych przewidzianych w Europejskim filarze praw socjalnych, proklamowanym 17 listopada 2017 r. w Göteborgu⁶⁴. W ślad za tym KE zapowiedziała opublikowanie wniosków ustawodawczych w sprawie uchwalenia wieloletnich ram finansowych (do maja 2018 r.), a następnie do połowy 2019 r. przedłożenie wniosków dotyczących wsparcia państw strefy euro w zakresie reform strukturalnych po 2020 r. oraz ustanowienia specjalnego instrumentu konwergencji dla państw kandydujących do strefy euro⁶⁵.

W odróżnieniu od raportu pięciu przewodniczących, ale podobnie jak w raporcie refleksyjnym z 31 maja 2017 r., KE nie wspomiała w planie działania z 6 grudnia tegoż roku o konieczności utworzenia Unii Politycznej. Była w nim mowa jedynie o wzmocnieniu „demokratycznej rozliczalności i skutecznym zarządzaniu” strefą euro. W ślad za tym do połowy 2019 r. miało nastąpić uchwalenie trzech aktów prawnych: rozporządzenia w sprawie ustanowienia EFW, dyrektywy określającej warunki włączenia paktu fiskalnego do prawa UE oraz decyzji o utworzeniu zewnętrznej reprezentacji strefy euro w MFW. Natomiast pod koniec 2019 r. winno dojść do powołania na podstawie art. 2 protokołu nr 14 w sprawie Eurogrupy europejskiego ministra ds. gospodarki i finansów. Chodziło o to, aby mógł on być wybrany jako jeden z wiceprzewodniczących KE na kadencję 2019–2024⁶⁶.

Należy podkreślić, że KE przygotowała swoją mapę drogową wbrew wyraźnym i docierającym do niej sygnałom, że przywódcy państw strefy euro nie zgodzą się na tak radykalne zmiany ustrojowe w strefie euro. Dlatego dokument ten nie spotkał się z ich pozytywnym przyjęciem. 17 października 2017 r. w odpowiedzi zarówno na orędzie Junckera, jak i propozycje Macrona szefowie państw lub rządów na marginesie posiedzenia Rady Europejskiej przyjęli agendę przywódców, zawie-

⁶⁴ Na temat 20 założeń Europejskiego filaru praw socjalnych, *confer* Rada UE, Europejski filar praw socjalnych. Komunikat prasowy, Bruksela, 17 listopada 2017 r., 673/17, s. 1; *20 zasad Europejskiego filaru praw socjalnych*, <https://ec.europa.eu/>, s. 1–5.

⁶⁵ Komisja Europejska, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady i Europejskiego Banku Centralnego. Dalsze działania na rzecz dokończenia budowy Unii Gospodarczej i Walutowej: Plan działania..., s. 14–17.

⁶⁶ *Ibidem*, s. 15–17.

rającą ramowy harmonogram prac nad reformą ustrojową UE i strefy euro na najbliższe osiemnaście miesięcy, czyli do połowy 2019 r.⁶⁷

W czasie dalszych konsultacji w ramach Eurogrupy okazało się, że część propozycji KE zawartych w mapie drogowej została zaakceptowana, niektóre zaś nadal wzbudzały duże rozbieżności poglądów. Ministrowie finansów zgadzali się co do konieczności ustanowienia EFW, WMO oraz ESGD (na podstawie planu działania ECOFIN z 17 czerwca 2016 r.)⁶⁸. Rozstrzygnęli także ważną i sporną dotąd kwestię, a mianowicie postanowili, że WMO winien przyjąć formę linii kredytowej z EFW. Z drugiej strony jednak nie osiągnęli oni konsensu w sprawie utworzenia urzędu europejskiego ministra ds. gospodarki i finansów, zwłaszcza zakresu jego kompetencji, ustanowienia Mechanizmu Stabilizacyjnego/Mechanizmu zdolności fiskalnej⁶⁹ oraz uproszczenia reguł fiskalnych⁷⁰.

Kilka dni po opublikowaniu przez KE mapy drogowej przewodniczący Rady Europejskiej i równocześnie przewodniczący szczytu państw strefy euro, Donald Tusk, wystosował do wszystkich przywódców notę dyplomatyczną, zawierającą konkurencyjne, ale przede wszystkim nieco bardziej ostrożne, propozycje reformy, z prośbą o odniesienie się do nich podczas najbliższego posiedzenia szczytu. Jednocześnie zwrócił się on do uczestników tego posiedzenia z prośbą, aby upoważnili oni Eurogrupę lub ECOFIN, stosownie do sytuacji, do kontynuowania prac nad tymi rozwiązaniami ustrojowymi, co do których istniała największa zbieżność poglądów⁷¹. 15 grudnia 2017 r. szefowie państw lub rządów krajów strefy euro zaakceptowali propozycję Tuska, aby w ciągu najbliższego półrocza skoncentrować się jedynie na projektach utworzenia EFW, WMO i ESGD⁷².

6 marca 2018 r. rządy ośmiu państw członkowskich strefy euro, Holandii, Szwecji, Finlandii, Danii, Irlandii, Litwy, Łotwy i Estonii, ogłosiły w Brukseli deklarację, w której sprzeciwiły się „daleko idącemu przeniesieniu kompetencji na

⁶⁷ Rada Europejska, *Agenda przywódców*, Bruksela, październik 2017 r., www.consilium.europa.eu, s. 1–3, dostęp 18 X 2017.

⁶⁸ 17 czerwca 2016 r. Rada ds. Gospodarki i Finansów (ECOFIN) uchwaliła konkluzje polityczne, w których znalazł się m.in. plan działania na rzecz dokończenia budowy Unii Bankowej. Plan koncentrował się na trzech głównych kwestiach: ustanowieniu WMO, utworzeniu ESGD oraz regulacjach dotyczących zmniejszenia ryzyka w sektorze bankowym (m.in. dodatkowe wymogi kapitałowe wobec banków, zredukowanie rozbieżności w stosowaniu przepisów Unii Bankowej w poszczególnych państwach członkowskich itd.), *confer* Rada Unii Europejskiej, *Konkluzje polityczne*, Bruksela, 17 czerwca 2016 r., www.consilium.europa.eu/pl, s. 1.

⁶⁹ Od tego momentu określenia te pojawiają się w dokumentach unijnych wymiennie. Dlatego też i w tej analizie będą one tak traktowane.

⁷⁰ *Szczyt państw strefy euro. Agenda przywódców*, Bruksela, grudzień 2017 r., www.consilium.europa.eu, s. 1–2.

⁷¹ *Ibidem*, s. 1–2.

⁷² *Szczyt państw strefy euro. Posiedzenie w dniu 15 grudnia 2017 r.*, Bruksela, 15 grudnia 2017 r., www.consilium.europa.eu, s. 1.

poziom europejski” jako docelowemu modelowi reformy strefy euro. Inicjatorem opracowania deklaracji i podania jej do publicznej wiadomości był holenderski premier Marc Rutte, który cztery dni wcześniej poinformował o swoim planie niemiecką kanclerz Angelę Merkel. Sygnatariusze tej nowej inicjatywy zgodzili się wprowadzić na utworzenie EFW, WMO i ESGD, ale krytycznie odnieśli się do innych propozycji zawartych w orędziu Junckera oraz sorbońskim przemówieniu Macrona. Przy tej okazji wezwali oni również rządy Francji i Niemiec, aby nie narzucały one swoich koncepcji reformy strefy euro średnim i mniejszym państwom członkowskim⁷³.

W tej atmosferze, niespełna dwa tygodnie później, Tusk wystosował do szefów państw lub rządów krajów strefy euro swoją kolejną notę dyplomatyczną. Zaproponował w niej, aby podczas najbliższego posiedzenia na szczycie jego uczestniczy odpowiedzieli na następujące pytania: po pierwsze, czy należy ustanowić Mechanizm Stabilizacyjny/Mechanizm zdolności fiskalnej, a jeżeli tak, to jakie byłyby jego główne cele; po drugie, czy miałyby to być stabilizacja makroekonomiczna, wsparcie rozwoju inwestycji i zatrudnienia oraz promowanie reform strukturalnych; po trzecie, czy ta nowa struktura winna być częścią budżetu ogólnego UE czy też instrumentem pozabudżetowym; po czwarte, czy należy nadal promować reformy strukturalne, których celem byłoby zwiększanie konkurencyjności i wzrostu oraz zapewnianie trwałej konwergencji; po piąte, jakie instrumenty należałoby w związku z tym zastosować⁷⁴.

Podczas posiedzenia na szczycie państw strefy euro, które odbyło się 23 marca 2018 r., uzgodniono, że priorytetowe znaczenie dla dalszych losów reformy ustrojowej strefy winno mieć przede wszystkim ustanowienie EFW, WMO i ESGD. W ślad za tym zapowiedziano także, że szczegółowe decyzje w tych sprawach zostaną podjęte przez Radę Europejską w czerwcu 2018 r. Z drugiej strony przedyskutowano również inne długofalowe aspekty reformy, w szczególności propozycję utworzenia Mechanizmu Stabilizacyjnego/Mechanizmu zdolności fiskalnej dla strefy euro. Debata nie zakończyła się jednak przyjęciem pisemnych konkluzji⁷⁵.

4.2. Reforma wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej

Wraz z raportem refleksyjnym KE przedłożyła w dniu 7 czerwca 2017 r. również dwa inne dokumenty: wniosek ustawodawczy dotyczący programu rozwoju przemysłu obronnego na okres od 1 stycznia 2019 r. do 31 grudnia 2020 r. oraz komu-

⁷³ „SZ”: *Inicjatywa ośmiu państw UE przeciw niemiecko-francuskiej dominacji*, PAP, 7 marca 2018 r., s. 1.

⁷⁴ *Szczyt państw strefy euro. Agenda przywódców*, Bruksela, marzec 2018 r., www.consilium.europa.eu, s. 1.

⁷⁵ *Ibidem*.

nikat w sprawie reguł funkcjonowania EFO. Wniosek ustawodawczy zawierał projekt rozporządzenia PE i Rady UE w sprawie planu rozwoju przemysłu obronnego w latach 2019–2020. Celem programu miało być zwiększenie konkurencyjności przemysłu obronnego Unii poprzez wspieranie współpracy pomiędzy przedsiębiorstwami w fazie rozwojowej produktów i technologii obronnych. Kluczowym elementem programu było jednak ustanowienie EFO „w celu wspierania inwestycji na rzecz wspólnych badań oraz wspólnego rozwoju wyposażenia obronnego i technologii obronnych, a także stworzenie zachęt do wspólnych zamówień w zakresie zdolności i ich wspólnego utrzymywania”⁷⁶. Finansowane winny być jednak tylko projekty realizowane przez co najmniej trzy przedsiębiorstwa mające swoją siedzibę w co najmniej dwóch państwach członkowskich (art. 5 ust. 2 projektu). Pula środków finansowych przeznaczona na realizację programu miała wynosić w okresie od 1 stycznia 2019 r. do 31 grudnia 2020 r. 500 mln euro w cenach bieżących (art. 3 projektu). Pomoc finansowa UE nie mogła jednak przekraczać 20 proc. kwalifikowalnych kosztów działań (art. 10 ust. 1 projektu)⁷⁷. Analizowany wniosek ustawodawczy, rozpatrywany w ramach zwykłej procedury ustawodawczej, był dotąd sześciokrotnie omawiany na posiedzeniach Rady UE lub jej organów przygotowawczych (22 czerwca, 4 lipca, 1 sierpnia, 16 listopada i 8 grudnia 2017 r. oraz 18 stycznia 2018 r.), uzyskał już pozytywną opinię Komitetu Ekonomiczno-Społecznego (7 grudnia 2017 r.), ale wciąż znajduje się w trakcie procesu legislacyjnego⁷⁸.

Szczegółowe zasady funkcjonowania EFO określał wspomniany komunikat KE. Europejski Fundusz Obronny winien się zajmować finansowaniem trzech przedsięwzięć: po pierwsze, badań naukowych w obszarze produktów i technologii obronnych; po drugie, projektów odnoszących się do zdolności obronnych (aktywa o charakterze wojskowym); po trzecie, procesu konstytuowania Europejskiej Unii Bezpieczeństwa i Obrony. Docelowo EFO winien być motorem w procesie budowania wspólnego rynku zbrojeniowego (obronnego) UE, a następnie także EUBiO⁷⁹.

Europejski Fundusz Obronny winien się składać z dwóch odrębnych prawnie, ale uzupełniających się materialnie pionów: pionu badawczego oraz pionu poprawy zdolności obronnych. Miałyby nimi zarządzać rada ds. koordynacji, złożona

⁷⁶ Komisja Europejska, Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające europejski program przemysłu obronnego mający na celu wspieranie konkurencyjności i innowacyjności przemysłu obronnego UE, Bruksela, 7 czerwca 2017 r., COM(2017) 294 final, s. 1–17 (tutaj s. 4).

⁷⁷ *Ibidem*, s. 15–17, 21.

⁷⁸ *Procedure 2017/0125/COD*, <http://eur-lex.europa.eu>, s. 1–2, dostęp 4 V 2018; *Opinia Europejskiego Komitetu Społeczno-Ekonomicznego „Europejski program rozwoju przemysłu obronnego”*, Dz.U. C 2018, nr 129, s. 51–57.

⁷⁹ Komisja Europejska, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Utworzenie Europejskiego Funduszu Obronnego, Bruksela, 7 czerwca 2017 r., COM(2017) 295 final, s. 1–20.

z przedstawicieli państw członkowskich, wysokiego przedstawiciela Unii, Europejskiej Agencji Obrony (EAO), KE oraz – „stosownie do sytuacji” – reprezentantów firm działających na rzecz przemysłu obronnego. Programy i instrumenty opracowywane w ramach obu pionów powinny być dostępne dla beneficjentów ze wszystkich państw członkowskich niezależnie od ich wielkości. Pion badań, który zaczął już funkcjonować w 2017 r. w ramach działań przygotowawczych, miałby być finansowany wyłącznie ze środków budżetu ogólnego UE. Do końca 2020 r. na realizację jego zadań przeznaczono 90 mln euro, zaś od 2021 r. jego budżet winien wynosić szacunkowo 500 mln euro rocznie. Z programu tego powinny być finansowane projekty badawcze (do poziomu B+T) uwzględniające priorytety w zakresie zdolności obronnych uzgadniane przez państwa członkowskie, w tym projekty PESCO⁸⁰.

Pion poprawy zdolności obronnych miałby odpowiadać za finansowe wspieranie projektów (powyżej poziomu B+T) budowy prototypów (np. dronów) oraz zamawianie produktów i technologii wojskowych, w tym projektów PESCO. Winien on być finansowany w pierwszej kolejności z budżetów narodowych, a dodatkowo także z budżetu ogólnego UE. Budżet pionu poprawy zdolności obronnych do końca 2020 r. miałby wynieść 500 mln euro, zaś po 2020 r. szacunkowo 1 mld euro rocznie. Słabą stroną mającego powstać EFO byłby fakt, że wydatki na poprawę zdolności obronnych miałyby być zróżnicowane w zależności od potencjału obronnego poszczególnych państw członkowskich. W związku z tym istniałyby dwa różne sposoby jego finansowania: poprzez wspieranie projektów wszystkich państw członkowskich z tzw. wspólnych ram finansowania (poziom I) oraz poprzez finansowanie projektów tych państw członkowskich, które posiadają większe zdolności obronne (poziom II). Uwzględniając wydatki na obydwa piony, czyli pion badawczy oraz pion poprawy zdolności obronnych UE, budżet EFO kształtowałby się zatem po 2020 r. na poziomie co najmniej 1,5 mld euro rocznie⁸¹.

23 czerwca 2017 r., czyli dopiero po ponad siedmiu latach od momentu wejścia w życie traktatu lizbońskiego, Rada Europejska postanowiła po raz pierwszy uruchomić stałą współpracę strukturalną na podstawie art. 42 ust. 6, art. 46 ust. 1–6 TUE oraz protokołu nr 10 załączonego do TUE i TFUE⁸². Następnie 13 listopada 2017 r. ministrowie obrony 23 państw członkowskich podpisali wspólną notyfikację wyrażającą wolę uruchomienia stałej współpracy strukturalnej i przekazali ją Radzie UE oraz wysokiej przedstawiciel Unii ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa.

⁸⁰ *Ibidem*, s. 4–5.

⁸¹ *Ibidem*, s. 5–6.

⁸² Rada Europejska, Konkluzje, Bruksela, 23 czerwca 2017 r., EUCO 8/17, s. 5. Szerzej na temat zasad nawiązywania i statusu stałej współpracy strukturalnej, *confer* J.J. Węc, *Traktat Lizboński. Polityczne aspekty reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2007–2015*, Kraków 2016, s. 256–258.

Początkowo na udział w PESCO nie zdecydowały się: Wielka Brytania, Dania, Malta, Irlandia i Portugalia. Ostatecznie jednak te dwa ostatnie państwa członkowskie po zakończeniu procesu ratyfikacyjnego z udziałem tamtejszych parlamentów narodowych 7 grudnia 2017 r. dołączyły do wspólnej notyfikacji⁸³.

11 grudnia 2017 r. Rada do Spraw Zagranicznych przyjęła decyzję ustanawiającą PESCO przez dwadzieścia pięć państw członkowskich (bez Wielkiej Brytanii, Danii i Malty)⁸⁴. W tym samym dniu decyzja weszła w życie. Decyzja zawierała przepisy o ustanowieniu stałej współpracy strukturalnej, listę uczestniczących w niej państw członkowskich, listę ich dwudziestu zobowiązań w pięciu obszarach wskazanych w art. 2 a–e protokołu nr 10, a także postanowienia dotyczące zarządzania, oceny i sprawozdawczości, zakresu wsparcia ze strony ESDZ i EAO, zasad finansowania oraz warunków udziału państw trzecich⁸⁵. Zarządzanie projektami PESCO winno być sprawowane na poziomie instytucji i organów UE oraz na poziomie państw członkowskich. Nadzędne decyzje i wytyczne powinna podejmować Rada do Spraw Zagranicznych, opierając się na zaleceniach wysokiej przedstawiciel Unii oraz Komitetu Wojskowego UE, zaś decyzje wykonawcze byłyby w gestii państw uczestniczących pod przewodnictwem państwa ramowego (art. 4 ust. 1–2, art. 5 ust. 1–3 decyzji)⁸⁶.

Większość ze wspomnianych zobowiązań miała jednak bardzo ogólnikowy charakter, jak chociażby deklaracja o pogłębieniu współpracy w cyberobronie, czy też wspólnym wykorzystaniu istniejących już zdolności wojskowych UE oraz sił wielonarodowych niektórych państw członkowskich do „europejskich działań zewnętrznych w dziedzinie wojskowości”⁸⁷. Nieco bardziej konkretne były natomiast zobowiązania do zwiększenia krajowych budżetów obronnych, w tym wydatków na operacje wojskowe UE⁸⁸, udziału w przynajmniej jednym nowym projekcie dotyczącym strategicznie ważnych zdolności wojskowych w ramach PESCO czy też aktywniejszego uczestnictwa w misjach petersberskich (wsparcie

⁸³ *Notification on Permanent Structured Cooperation (PESCO) to the Council and to the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy*, www.consilium.europa.eu/, s. 1–10, dostęp 17 X 2017.

⁸⁴ Decyzja Rady (WPZiB) 2017/2315 z dnia 11 grudnia 2017 r. w sprawie ustanowienia stałej współpracy strukturalnej (PESCO) oraz ustalenia listy uczestniczących w niej państw członkowskich, *Dz.U. L*, 2017, nr 331, s. 57–77.

⁸⁵ Decyzja Rady (WPZiB) 2017/2315 z dnia 11 grudnia 2017 r. w sprawie ustanowienia stałej współpracy strukturalnej..., s. 57–61.

⁸⁶ *Ibidem*, s. 59–60.

⁸⁷ W tym kontekście w dokumencie wymieniono m.in. następujące wielonarodowe siły i jednostki zbrojne: EUROKORPUS (Eurocorps), EUROMARFOR (European Maritime Force) oraz EUROGENDFOR (European Gendarmerie Force), *confer ibidem*, s. 62–63.

⁸⁸ W zwiększonych krajowych budżetach obronnych wydatki inwestycyjne miały stanowić 20 proc., zaś wydatki na badania i technologię 2 proc. całkowitych wydatków, *confer ibidem*, s. 62.

w zakresie m.in. personelu, sprzętu, szkolenia i infrastruktury) oraz grupach bojowych (m.in. przeprowadzanie ćwiczeń grup bojowych (państwo ramowe) lub udział w tych ćwiczeniach (wszystkie państwa uczestniczące)⁸⁹.

11 grudnia 2017 r. uczestniczące państwa członkowskie podpisały również deklarację, w której określono pierwszą listę siedemnastu projektów do realizacji w ramach stałej współpracy strukturalnej⁹⁰. Deklaracja została przyjęta z myślą o formalnej decyzji, którą Rada do Spraw Zagranicznych winna miała uchwalić na początku 2018 r. W ślad za tym 6 marca 2018 r. Rada do Spraw Zagranicznych przyjęła decyzję ustanawiającą listę siedemnastu projektów do realizacji w ramach PESCO, która jeszcze w tym samym dniu weszła w życie. Lista ta obejmowała następujące projekty: 1) europejskie dowództwo medyczne; 2) bezpieczne radiostacje programowalne (ESSOR); 3) sieć centrów logistycznych w Europie i wsparcie operacji; 4) mobilność wojskową; 5) centrum kompetencji przydatnych w misjach szkoleniowych UE (EUTM CC); 6) centrum szkoleniowo-certyfikacyjne na potrzeby wojsk europejskich; 7) funkcję operacyjną w zakresie energii (EOF); 8) wojskowy udział w pomocy podczas katastrof; 9) morskie (pół)autonomiczne systemy środków przeciwninowych (MAS MCM); 10) nadzór portowy i morski oraz ochronę portów i morza (HARMSPRO); 11) unowocześnienie nadzoru morskiego; 12) platformę wymiany informacji o cyberzagrożeniach i reagowaniu na cyberincydenty; 13) zespoły szybkiego reagowania na cyberincydenty i pomoc wzajemną w zakresie cyberbezpieczeństwa; 14) system strategicznego dowództwa i kontroli (C2) na potrzeby misji i operacji w dziedzinie WPBiO; 15) opancerzenie bojowych wozów piechoty, amfibii wojskowych i lekkich pojazdów opancerzonych; 16) pośrednie wsparcie ogniowe (artyleria europejska); 17) centrum EUFOR ds. operacji reagowania kryzysowego (EUFOR CROC)⁹¹.

Lista projektów obejmowała zatem przedsięwzięcia o charakterze wojskowym i cywilnym. Sześć projektów dotyczyło budowania zdolności wojskowych, cztery – wojsk lądowych, trzy – marynarki wojennej, dwa – szkoleń i dwa – cyberbezpieczeństwa. Udział poszczególnych państw członkowskich w realizacji projektów był zróżnicowany. Liczba uczestników wahała się od dwóch do dwudziestu czterech. Jedynie dwa państwa uczestniczyły w realizacji projektów: centrum szkoleniowo-certyfikacyjne na potrzeby wojsk europejskich oraz pośrednie wsparcie ogniowe (artyleria europejska). Natomiast aż dwadzieścia cztery kraje wzięły udział w realizacji projektu dotyczącego mobilności wojskowej, zaś po trzynaście państw

⁸⁹ *Ibidem*, s. 62–63.

⁹⁰ *Declaration on PESCO projects*, www.consilium.europa.eu/media/32020/draft-pesco-declaration-clean-10122017.pdf, s. 1–2.

⁹¹ Decyzja Rady (WPZiB) nr 2018/340 z dnia 6 marca 2018 r. ustanawiająca listę projektów do zrealizowania w ramach PESCO, Dz.U. L, 2018, nr 65, s. 24–27.

partycypowało w projektach służących utworzeniu centrum kompetencji przydatnych w misjach szkoleniowych UE (EUTM CC) oraz sieci centrów logistycznych w Europie i wsparcia operacji. Najbardziej aktywne spośród państw członkowskich okazały się Niemcy i Włochy. Każde z nich winno przeprowadzić realizacji czterech projektów. Najmniej zaangażowanymi krajami były Polska, Irlandia i Luksemburg, które nie tylko nie zgodziły się przeprowadzić żadnemu z projektów, ale także zamierzały uczestniczyć w realizacji jedynie dwóch⁹².

4.3. Reforma przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej. Rozbieżność w stanowiskach Komisji Europejskiej i rządów państw członkowskich

Zasadnicze rozbieżności poglądów pomiędzy KE a częścią państw członkowskich, zwłaszcza państw Grupy Wyszehradzkiej, dotyczyły reformy polityki imigracyjnej, kontroli granic zewnętrznych i polityki azylowej UE. Jednak najważniejszą osią sporu był kontrowersyjny wniosek ustawodawczy KE z 4 maja 2016 r. w sprawie zmiany rozporządzenia Dublin III, przewidującej ustanowienie korekcyjnego mechanizmu przydziału wniosków oraz bardzo wysokiego podatku solidarnościowego dla państw odmawiających zgody na przymusowe przyjmowanie azylantów (250 tys. euro za jednego nieprzyjętego migranta). Wniosek ten został krytycznie przyjęty zarówno w państwach Europy Południowej, jak i w krajach Europy Środkowo-Wschodniej. Państwa najbardziej obciążone masowym napływem migrantów, Włochy i Grecja, kwestionowały przepisy umożliwiające odmowę udziału danego kraju w korekcyjnym mechanizmie przydziału wniosków nawet za rekompensatą. Natomiast państwa Grupy Wyszehradzkiej podważały ideę ustanowienia takiego mechanizmu, jak i zamysł wprowadzenia podatku solidarnościowego. Pod koniec września 2016 r. kraje Grupy Wyszehradzkiej zaproponowały rozwiązanie problemów wynikających ze słabości systemu dublińskiego za pomocą koncepcji „elastycznej solidarności”. Zakładała ona, że państwa członkowskie same – na podstawie swojego potencjału i doświadczenia – decydowałyby o tym, w jakiej formie będą uczestniczyć w polityce azylowej UE i rozwiązywaniu kryzysu migracyjnego, zaś udział w programach dystrybucji uchodźców winien być dobrowolny.

17 listopada 2016 r. w przeddzień posiedzenia Rady UE prezydencja słowacka podczas nieformalnej kolacji ministrów spraw wewnętrznych przedstawiła szczegółowe propozycje, ujmując je tym razem w ramy koncepcji „efektywnej solidarności”. Koncepcja ta zakładała trzy scenariusze działań w zależności od natężenia napływu

⁹² Polska zadeklarowała uczestnictwo w realizacji projektów: mobilność wojskowa oraz bezpieczne radiostacje programowalne (ESSOR), Irlandia – centrum kompetencji UE (EUTM CC) oraz unowocześnienie nadzoru morskiego, a Luksemburg – mobilność wojskowa oraz centrum kompetencji UE (EUTM CC), *ibidem*, s. 26–27.

migrantów. Scenariusz pierwszy, dotyczący sytuacji przedkryzysowej, nakazywał państwom granicznym rejestrację migrantów, zaś wszystkim krajom członkowskim przeciwdziałanie wtórnym przepływom. Scenariusz drugi, przewidywany w sytuacji kryzysowej, nakładał na wszystkie państwa członkowskie obowiązek udzielenia zbiorowej pomocy krajom najbardziej dotkniętym skutkami kryzysu. Jednak o formie pomocy decydowałyby poszczególne państwa. Obok relokacji mogłyby to być: wkład finansowy, wsparcie dla agencji odpowiedzialnych za walkę z kryzysem czy też organizowanie deportacji nielegalnych migrantów. Scenariusz trzeci, dotyczący apogeum kryzysu, zakładał możliwość wprowadzenia tymczasowych relokacji na mocy art. 78 ust. 3 TFUE, ale pod warunkiem, że uczestnictwo w tym mechanizmie byłoby dobrowolne, a decyzję polityczną w sprawie jego uruchomienia podejmowałaby Rada Europejska. Koncepcja „efektywnej solidarności” została jednak skrytykowana przez Niemcy, Malte, Grecję i Włochy. W okresie prezydencji maltańskiej wnioski ustawodawczy KE popierały Niemcy, Szwecja, Malta, Włochy i Grecja, zaś kraje Grupy Wyszehradzkiej nadal mu się sprzeciwiały.

8 marca 2017 r. szwedzka deputowana do PE Cecilia Wikström przedłożyła projekt zmiany wniosku ustawodawczego Komisji Europejskiej, proponując anulowanie przepisów o podatku solidarnościowym oraz obniżenie progu wartości referencyjnej ze 150 proc. do 100 proc. jako przesłanki uruchamiania procedury relokacyjnej. Konsekwencją odmowy udziału danego państwa w procedurze relokacji byłoby natomiast ograniczenie dla takiego kraju środków finansowych z funduszy strukturalnych oraz inwestycyjnych Unii. W tej sytuacji Rada Europejska podczas posiedzenia w dniach 9–10 marca 2017 r. w Brukseli wezwała KE, Radę UE i PE do osiągnięcia konsensu w sprawie polityki azylowej do końca czerwca tegoż roku⁹³. Zabiegi przedstawicieli polskiego rządu o odroczenie tego terminu, podjęte jeszcze przed posiedzeniem Rady Europejskiej, zakończyły się niepowodzeniem z powodu sprzeciwu m.in. Niemiec, Francji i Szwecji.

21 kwietnia 2017 r. prezydencja maltańska w dokumencie zatytułowanym *Aspekt solidarności w procesie reformy systemu dublińskiego* zaproponowała kompromisowe rozwiązanie dotychczasowego sporu w sprawie rewizji rozporządzenia Dublin III. Polegałoby ono na tym, że w okresie masowego napływu migrantów państwa objęte relokacją otrzymywałyby 60 tys. euro opłaty w ciągu 5 lat za każdego migranta przyjętego w ramach przyznanej kwoty lub powyżej niej. Natomiast państwa, które przyjęłyby mniej migrantów niż liczba określona w systemie kwotowym, musiałyby uiścić taką samą opłatę za każdego nieprzyjętego

⁹³ Rada Europejska omówiła przygotowane wcześniej konkluzje, ale nie zostały one formalnie zatwierdzone przez nią jako instytucję, lecz poparte przez 27 szefów państw lub rządów, z wyjątkiem Polski. Przyczyną był spór w innej sprawie pomiędzy Polską a pozostałymi państwami członkowskimi, dotyczący wyboru Tuska na stanowisko przewodniczącego Rady Europejskiej.

migranta. Z drugiej strony jednak propozycje prezydencji maltańskiej przewidywały „alternatywne formy solidarności” dla państw, które nie chciałyby wypełniać swoich zobowiązań wynikających z systemu kwotowego. Alternatywą mogłoby być oddelegowanie dodatkowej liczby urzędników do ESGiP lub EUW. Korekcyjny mechanizm przydziału wniosków mógłby zostać wyłączony jedynie „w sytuacji ciężkiego kryzysu”, tzn. wtedy gdy liczba migrantów przewidzianych do relokacji byłaby wyższa niż 200 tys. osób dla całej UE w ciągu danego roku. W takiej sytuacji obowiązywałyby tylko minimalne standardy przewidziane w Konwencji genewskiej w sprawie statusu uchodźców z 28 lipca 1951 r.⁹⁴

W ślad za orędziem Junckera o stanie Unii szefowie państw lub rządów przyjęli w grudniu 2017 r. agendę przywódców w sprawie reformy polityki migracyjnej i azylowej. W dokumencie tym podkreślono, że „wyzwania związane z migracją będą się utrzymywać przez dziesięciolecia, co wynika zwłaszcza z tendencji demograficznych w Afryce”. W związku z tym niezwykle ważnym zadaniem winny być takie zmiany w polityce imigracyjnej, kontroli granic zewnętrznych oraz polityce azylowej UE, które pozwoliłyby lepiej „rozdzielić uchodźców od migrantów ekonomicznych”. Przywódcy podkreślili również, że zamysł KE w sprawie wprowadzenia przymusowych kwot podziału migrantów wywołał „głębokie podziały” w UE i w tym sensie okazał się nieskuteczny. Warunkiem zapewnienia większej skuteczności polityce imigracyjnej i azylowej winno być utworzenie w ramach wieloletniego budżetu na lata 2021–2027 specjalnego instrumentu finansowego przeznaczonego na powstrzymywanie nielegalnej migracji, ustanowienie mechanizmów operacyjnych na szczeblu krajowym i europejskim służących zapewnieniu skutecznej ochrony granic zewnętrznych Unii, reforma wspólnego europejskiego systemu azylowego, w szczególności w zakresie przepisów dublińskich, koncepcji bezpiecznego kraju trzeciego, współpracy z wybranymi krajami pochodzenia w Afryce oraz promowania „przesiedleń jako głównej legalnej drogi uzyskania ochrony międzynarodowej”; a także podpisania „zindywidualizowanych i długoterminowych” umów o partnerstwie z państwami sąsiadującymi, tranzytu i pochodzenia. Autorzy dokumentu wezwali rządy państw członkowskich i instytucje UE do debaty na temat najpilniejszych – ich zdaniem – zmian w polityce imigracyjnej i azylowej, czyli ustanowienia specjalnego instrumentu finansowego w celu powstrzymania nielegalnej migracji oraz opracowania do czerwca 2018 r. konsensu w sprawie reformy systemu dublińskiego w sposób pozwalający łączyć „odpowiedzialność i solidarność”. Jeśli taki kompromis nie zostałby osiągnięty

⁹⁴ Rząd federalny nalegał na to, aby każde państwo członkowskie wypełniło przynajmniej 50 proc. przewidywanej kwoty. Szerzej na temat sporów o kierunki reformy polityki imigracyjnej i azylowej UE, *confer* J.J. Węc, *Niemcy wobec reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2002–2016*, Kraków 2017, s. 280–282.

w podanym terminie, wówczas przewodniczący Rady Europejskiej Tusk przedstawiłby „przywódcom pod rozważę propozycje dalszych działań”⁹⁵.

Podobnie jak w przypadku reformy strefy euro i UGW szefowie państw lub rządów wyznaczyli jedynie priorytetowe działania w zakresie reformy polityki migracyjnej, kontroli granic zewnętrznych i polityki azylowej UE. Na dalszy plan zeszyły zatem, przynajmniej na razie, takie propozycje zgłaszane dotąd przez KE czy prezydenta Francji, jak ustanowienie europejskiej jednostki wywiadowczej, europejskich sił morskich, systemu dronów i satelitów, nadanie przyszłej Prokuraturze Europejskiej kompetencji w zakresie ścigania terrorystycznych przestępstw transgranicznych (Juncker), powołania „europejskiej policji granicznej”, czy też wprowadzenia dodatkowego źródła finansowania polityki rozwojowej z dochodów pochodzących z podatku od transakcji finansowych (Macron).

5. Ocena reform ustrojowych strefy euro i Unii Europejskiej z polskiej perspektywy

Z powodu ciężaru gatunkowego i zakresu planowanych reform największe znaczenie dla Polski będą miały: reforma ustrojowa strefy euro oraz UGW, reforma wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony oraz reforma polityk należących do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Ocena implikacji tych reform dla Polski jest możliwa do przeprowadzenia, ale, jak wspomniano wyżej, z zastrzeżeniem, że będzie ona dokonana na dużym poziomie ogólności. Na tym etapie nieznane są bowiem jeszcze wszystkie szczegóły dotyczące każdej z nich.

Podstawowym problemem w procesie reformy ustrojowej strefy euro dla państw spoza strefy, w tym Polski, może być zakres zmian ustrojowych oraz umiejętność ich pogodzenia z wymogami integralności UE. Ustanowienie trzech nowych struktur w ramach UGW, tzn. Unii Finansowej, Unii Fiskalnej, Unii Gospodarczej, wydawało się dotąd niezbędne dla ostatecznego przezwyciężenia kryzysu zadłużeniowego oraz usprawnienia funkcjonowania i wzmocnienia stabilności strefy euro. Z drugiej strony jednak proces ten mógłby jednak doprowadzić do osłabienia UE przez pogłębienie różnic pomiędzy strefą euro a państwami spoza strefy. Skala ryzyka zależałaby od zakresu podjętych reform. Najmniejsze ryzyko mogłoby wystąpić w przypadku ustanowienia Unii Finansowej, większe w razie utworzenia Unii Finansowej, Unii Fiskalnej i Unii Gospodarczej, zaś największe w sytuacji, gdyby w ramach UGW doszło do ukształtowania się zrębów Unii Politycznej.

Wiele wskazuje jednak na to, że nie tylko KE, ale przede wszystkim rządy państw członkowskich strefy euro zrezygnowały w 2017 r. z planu ustanowienia Unii Politycznej, powracając do kompromisowej propozycji sprzed pięciu lat, mó-

⁹⁵ Rada Europejska, *Agenda przywódców*, Bruksela, grudzień 2017 r., www.consilium.europa.eu, s. 1, dostęp 17 X 2017.

wiącej jedynie o konieczności wprowadzenia zmian instytucjonalnych legitymizujących dotychczasowe reformy (pakiet Hermana Van Rompuy'a z 12 grudnia 2012 r.). Chodziło wówczas głównie o rozszerzenie kompetencji KE, PE i parlamentów narodowych w strefie euro. Wyciągając wnioski z dotychczasowego przebiegu reformy strefy euro, w szczególności znacznych opóźnień w realizacji harmonogramu zmian oraz rozbieżności poglądów co do ustanowienia wszystkich struktur Unii Fiskalnej oraz Unii Gospodarczej, rządy państw członkowskich strefy postanowiły również znacząco zmienić metodologię reformy. Zmiana polegała na tym, że zdecydowano się przyjmować i realizować krótkoterminowe plany działania, a następnie weryfikować ich skuteczność, aby po okresie „refleksji i namysłu” podjąć decyzje w sprawie zakresu dalszych zmian ustrojowych w UGW. Jednym z dowodów potwierdzających tę tezę byłyby, omówione wyżej, ostatnie decyzje szefów państw lub rządów strefy euro z 15 grudnia 2017 r. oraz 23 marca 2018 r.

Plan Junckera z 13 września 2017 r. był pierwszym dokumentem unijnym, w którym jednoznacznie stwierdzono również, że nie dojdzie w ramach tej reformy do zrealizowania wcześniejszych planów ustanowienia odrębnego budżetu, parlamentu czy rządu dla strefy euro. Zapowiedź ta była niezwykle korzystna dla państw spoza strefy euro, w tym Polski. W tej sytuacji kluczowe znaczenie będzie miało stworzenie mechanizmów zapewniających zachowanie przejrzystości podejmowanych reform wobec państw nienależących do strefy euro. Najlepszym rozwiązaniem byłoby przynajmniej częściowe włączenie tych państw do procesu podejmowania decyzji w strefie. Jednak z dotychczasowych doświadczeń wyniesionych z pierwszej fazy reformy wynika, że będzie to raczej niemożliwe, gdyż sprzeciwia się temu zwłaszcza Francja i Niemcy. W związku z tym znalezienie innego sposobu na zapewnienie realnego wpływu państw spoza strefy na przebieg tej reformy, a docelowo zagwarantowanie spójności pomiędzy państwami należącymi i nienależącymi do strefy winno leżeć w żywotnym interesie Polski.

W konkluzji należałoby stwierdzić, że przystąpienie do strefy euro obecnie byłoby dla Polski niekorzystne głównie z powodu niskiej konkurencji strukturalnej polskiej gospodarki, trwającego nadal kryzysu zadłużeniowego w strefie⁹⁶ oraz

⁹⁶ Według niektórych ekonomistów kryzys zadłużeniowy w strefie euro został tylko częściowo przezwyciężony, o czym świadczy nieznaczny wzrost PKB w państwach o zadłużonych dotąd gospodarkach czy też obniżenie tam stopy bezrobocia. Z drugiej strony jednak jako swoistą „minę pod strefą euro” należałoby traktować poziom zadłużenia niektórych z nich. Według danych Eurostatu dług publiczny tych państw w 2017 r. w stosunku do PKB utrzymywał się na następującym poziomie: Grecja (178,6 proc.), Włochy (131,8 proc.), Portugalia (125,7 proc.) i Hiszpania (98,3 proc. PKB). Do tego należałoby dodać, że także dług publiczny Belgii pozostawał na wysokim poziomie, wynosząc 103,1 proc. w stosunku do PKB, *confer Eurostat. Provision of deficit and debt data for 2017 – first notification*, no. 69/2018, Brussels, 23 April 2018, s. 5–9. *Confer* P. Kalka, *Czy w strefie euro występuje jeszcze kryzys?*, „Przegląd Zachodni” 2017, nr 2, s. 311–328.

wciąż niezakończonych reformy ustrojowej strefy euro. Rozważyć należałoby natomiast decyzję o przystąpieniu Polski do instrumentu przedakcesyjnego strefy euro, którego ustanowienie zostało potwierdzone w pakiecie wniosków ustawodawczych i dokumentów informacyjnych KE z 6 grudnia 2017 r., i które znalazło się w projekcie rozporządzenia o wieloletnich ramach finansowych na lata 2021–2027. Z drugiej strony należałoby podkreślić, że reforma strefy euro będzie skutkowałą niewątpliwie koniecznością przeprowadzenia o wiele głębszych, niż dotąd w Polsce zakładano, procesów dostosowawczych, jeżeli w przyszłości polski rząd zamierzałby przystąpić do strefy.

Podobnie należałoby ocenić zmiany we wspólnej polityce bezpieczeństwa i obrony UE. Z punktu widzenia Polski reforma WPBiO może budzić pewne wątpliwości, w szczególności w odniesieniu do czterech kwestii: po pierwsze, możliwości osłabienia spójności całego systemu euroatlantyckiego wskutek powstania Europejskiej Unii Bezpieczeństwa i Obrony; po drugie, konsekwencji wynikających z podejmowania ściślejszej kooperacji w ramach stałej współpracy strukturalnej (PESCO); po trzecie, obaw o nierówną konkurencję z narodowymi i ponadnarodowymi koncernami militarnymi; po czwarte, niekorzystnych dla Polski zasad udziału w procesie tworzenia międzynarodowych konsorcjów zbrojeniowych.

Mimo obaw o spójność euroatlantyckiego systemu bezpieczeństwa w wyniku pogłębienia integracji w ramach WPBiO, wytyczną dla polskiego rządu winna być podpisana 8 lipca 2016 r. deklaracja warszawska o zacieśnieniu praktycznej współpracy między UE a Paktem Północnoatlantyckim, w której rolę międzynarodowe obu tych organizacji zostały podzielone. Należałoby również założyć, że reforma WPBiO mogłaby doprowadzić do wzmocnienia pozycji Unii na arenie międzynarodowej oraz umocnienia euroatlantyckiego systemu bezpieczeństwa. Podejmowanie ściślejszej kooperacji w ramach stałej współpracy strukturalnej przez grupę czy nawet grupy państw członkowskich mogłoby prowadzić do utrwalania podziałów w UE. Jednak aby zapobiec narażaniu się na izolację w Unii, ale także wymierne straty finansowe, Polska winna mieć wpływ na decyzje o uruchamianiu PESCO oraz w miarę możliwości aktywnie uczestniczyć w stałej współpracy strukturalnej.

Tymczasem Polska, razem z Irlandią i Luksemburgiem, należała dotąd do najmniej zaangażowanych beneficjentów PESCO. Państwa te nie tylko nie zgodziły się przewodzić żadnemu z 17 projektów przyjętych w decyzji ustanawiającej, przyjętej 6 marca 2018 r. przez Radę do Spraw Zagranicznych, ale także postanowiły uczestniczyć w realizacji jedynie dwóch projektów. W tym kontekście uzasadniona wydaje się opinia, że w przyszłości rząd polski winien mocniej zaangażować się w realizację nowych projektów PESCO. Byłoby to celowe tym bardziej, że korzystanie ze środków EFO jest powiązane z udziałem w PESCO. Niekorzystna dla bezpieczeństwa Polski mogłaby być także nierówna konkurencja z narodo-

wymi i ponadnarodowymi koncernami zbrojeniowymi w procedurach ubiegania się o korzystanie z instrumentów EFO oraz krótkie terminy na tworzenie konsorcjów i zgłaszanie projektów. Z drugiej strony jednak nieuczestniczenie zarówno we współpracy technologicznej, jak i później w kooperacji zbrojeniowej mogłoby obniżyć jeszcze bardziej konkurencyjność Polski, a także szanse na pozyskanie środków UE z wieloletnich ram finansowych 2021–2027. Dlatego polskie firmy zbrojeniowe oraz instytuty badawcze pracujące na rzecz przemysłu obronnego winny wziąć aktywny udział zarówno w działaniach przygotowawczych, jak i w realizacji programu rozwoju przemysłu obronnego na okres od 1 stycznia 2019 r. do 31 grudnia 2020 r.

Wiele niewiadomych kryły dotąd propozycje dotyczące reformy polityk należących do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, zwłaszcza polityki imigracyjnej, kontroli granic zewnętrznych oraz polityki azylowej UE. Chodziło tutaj zwłaszcza o kontestowany przez rządy wielu państw członkowskich, w tym głównie krajów Grupy Wyszehradzkiej, projekt KE z 4 maja 2016 r., zakładający rewizję rozporządzenia Dublin III, w szczególności ustanowienie stałego mechanizmu relokacyjnego dla całej UE oraz podatku solidarnościowego dla państw odmawiających przyjmowania migrantów. Reforma polityki imigracyjnej, kontroli granic zewnętrznych i polityki azylowej, mimo że została ona zainicjowana w 2015 r., znalazła się w stagnacji z powodu nieefektywności dotychczasowego systemu tymczasowej relokacji, ustanowionego na mocy decyzji Rady UE z 14 i 22 września 2015 r., a także rozbieżności poglądów między państwami członkowskimi w sprawie zakresu zmian w WESA. Różnice te dotyczyły zwłaszcza niezwykle kontrowersyjnej propozycji wprowadzenia systemu kwotowego w procedurach relokacji migrantów i podatku solidarnościowego dla państw odmawiających ich przyjmowania, a także zaproponowanej przez kraje Grupy Wyszehradzkiej zasady efektywnej solidarności oraz dobrowolności przyjmowania migrantów zamiast ustanawiania stałego systemu relokacji na podstawie wniosku KE z 4 maja 2016 r.

W interesie Polski byłyby zatem takie zmiany w polityce imigracyjnej, kontroli granic zewnętrznych i azylowej, które pozwoliłyby uniknąć wprowadzenia stałego mechanizmu relokacji, ponieważ takie rozwiązanie mogłoby się przyczynić do zachęcania migrantów zarobkowych do naruszania systemu dublińskiego. Ponadto należałoby dążyć do ustanowienia precyzyjnego systemu weryfikacji migrantów zarobkowych i azylantów już w krajach pochodzenia lub tranzytu, likwidacji sieci przemytniczych, intensyfikacji pomocy finansowej UE dla ubogich państw afrykańskich oraz istotnego wzmocnienia granic zewnętrznych UE m.in. przez zwiększenie sił rezerwy szybkiego reagowania, funkcjonującej w ramach ESGiP, a liczącej obecnie jedynie tysiąc pięćset funkcjonariuszy.

Bibliografia

ŹRÓDŁA

20 zasad Europejskiego filaru praw socjalnych, <https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social/>.

Declaration on PESCO projects, <http://www.consilium.europa.eu/media/32020/draft-pesco-declaration-clean-10122017.pdf>.

Decyzja Rady (WPZiB) 2017/2315 z dnia 11 grudnia 2017 r. w sprawie ustanowienia stałej współpracy strukturalnej (PESCO) oraz ustalenia listy uczestniczących w niej państw członkowskich, Dz.U. L, 2017, nr 331.

Decyzja Rady (WPZiB) nr 2018/340 z dnia 6 marca 2018 r. ustanawiająca listę projektów do zrealizowania w ramach PESCO, Dz.U. L, 2018, nr 65.

Eurostat. Provision of deficit and debt data for 2017 – first notification, no. 69/2018, Brussels, 23 April 2018.

Initiative pour l'Europe – Discours d'Emmanuel Macron pour une Europe souveraine, unie, démocratique, Paris, 26 septembre 2017, www.elysee.fr.

Komisja Europejska, *Biała Księga dotycząca przyszłości UE*, „Przegląd Spraw Europejskich” 2017, nr 3.

Komisja Europejska, *Biała księga w sprawie przyszłości Europy. Refleksje i scenariusze dotyczące przyszłości UE-27 do 2025 r.*, Bruksela, 1 marca 2017 r., COM(2017) 2025 final.

Komisja Europejska, *Dokończenie budowy europejskiej Unii Gospodarczej i Walutowej. Sprawozdanie opracowane przez: Jeana-Claude'a Junckera w ścisłej współpracy z Donaldem Tuskiem, Jeroenem Dijsselbloemem, Mario Draghim i Martinem Schulzem*, Bruksela, 22 czerwca 2015 r.

Komisja Europejska, *Dokument dotyczący społecznego wymiaru Europy*, Bruksela, 26 kwietnia 2017 r., COM(2017) 206 final.

Komisja Europejska, *Dokument otwierający debatę na temat przyszłości europejskiej obronności*, Bruksela, 7 czerwca 2017 r., COM(2017) 315 final.

Komisja Europejska, *Dokument otwierający debatę na temat przyszłości finansów UE*, Bruksela, 28 czerwca 2017 r., COM(2017) 358 final.

Komisja Europejska, *Dokument otwierający debatę w sprawie pogłębienia Unii Gospodarczej i Walutowej*, Bruksela, 31 maja 2017 r., COM(2017) 291 final.

Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Ustanowienie Europejskiego filaru praw socjalnych*, Bruksela, 26 kwietnia 2017 r., COM(2017) 250 final.

Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady i Europejskiego Banku Centralnego. Europejski minister gospodarki i finansów*, Bruksela, 6 grudnia 2017 r., COM(2017) 823 final.

- Komisja Europejska, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady i Europejskiego Banku Centralnego. Nowe instrumenty budżetowe na rzecz stabilnej strefy euro osadzone w ramach prawnych Unii, Bruksela, 6 grudnia 2017 r., COM(2017) 822 final.
- Komisja Europejska, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, w sprawie dokończenia budowy Unii Bankowej, Bruksela, 11 października 2017 r., COM(2017) 592 final.
- Komisja Europejska, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady i Europejskiego Banku Centralnego. Dalsze działania na rzecz dokończenia budowy Unii Gospodarczej i Walutowej: Plan działania, Bruksela, 6 grudnia 2017 r., COM(2017) 821 final.
- Komisja Europejska, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Utworzenie Europejskiego Funduszu Obronnego, Bruksela, 7 czerwca 2017 r., COM(2017) 295 final.
- Komisja Europejska, Komunikat prasowy, Bruksela, 1 marca 2017 r., IP/17/385.
- Komisja Europejska, Orędzie o stanie Unii w 2017 r. Plan działania na rzecz bardziej zjednoczonej, silniejszej i demokratycznej Unii (mapa drogowa), Bruksela, 13 września 2017 r.
- Komisja Europejska, Pakiet dokumentów dotyczących pogłębiania unii gospodarczej i walutowej, „Przegląd Spraw Europejskich”, grudzień 2017–styczeń 2018.*
- Komisja Europejska, przewodniczący Jean-Claude Juncker, Orędzie o stanie Unii 2017, Bruksela, 13 września 2017 r., Speech 17/3165.
- Komisja Europejska, Wniosek w sprawie międzyinstytucjonalnej proklamacji Europejskiego filaru praw socjalnych, Bruksela, 26 kwietnia 2017 r., COM(2017) 251 final.
- Komisja Europejska, Wniosek. Dyrektywa Rady ustanawiająca przepisy służące wzmocnieniu odpowiedzialności budżetowej i średniookresowej orientacji polityki budżetowej w państwach członkowskich, Bruksela, 6 grudnia 2017 r., COM(2017) 824 final.
- Komisja Europejska, Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniające rozporządzenie (UE) 2017/825 w celu zwiększenia puli środków finansowych Programu wspierania reform strukturalnych i dostosowania jego celu ogólnego, Bruksela, 6 grudnia 2017 r., COM(2017) 825 final.
- Komisja Europejska, Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regio-

- nalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 w odniesieniu do wsparcia reform strukturalnych w państwach członkowskich, Bruksela, 6 grudnia 2017 r., COM(2017) 826 final.
- Komisja Europejska, Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające europejski program przemysłu obronnego mający na celu wspieranie konkurencyjności i innowacyjności przemysłu obronnego UE, Bruksela, 7 czerwca 2017 r., COM(2017) 294 final.
- Komisja Europejska, Wniosek. Rozporządzenie Rady w sprawie utworzenia Europejskiego Funduszu Walutowego, Bruksela, 6 grudnia 2017 r., COM(2017) 827 final.
- Komisja Europejska, Zalecenie Komisji (UE) 2017/761 z dnia 26 kwietnia 2017 r. w sprawie Europejskiego filaru praw socjalnych, Dz.U. L 2017, nr 113.
- Komisja Europejska, Załącznik do wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady w sprawie utworzenia Europejskiego Funduszu Walutowego, Bruksela, 6 grudnia 2017 r., COM(2017) 827 final.
- Notification on Permanent Structured Cooperation (PESCO) to the Council and to the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy*, <http://www.consilium.europa.eu>.
- Opinia Europejskiego Komitetu Społeczno-Ekonomicznego „Europejski program rozwoju przemysłu obronnego”*, Dz.U. C 2018, nr 129.
- Procedure 2013/0255/APP*, <http://eur-lex.europa.eu>.
- Procedure 2017/0125/COD*, <http://eur-lex.europa.eu>.
- Protokół (nr 14) w sprawie Eurogrupy, [w:] Traktat z Lizbony, zmieniający traktat o Unii Europejskiej i traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, podpisany w Lizbonie 13 grudnia 2007 r., (teksty skonsolidowane), Dz.U. C 2016, nr 202.
- Rada Europejska, *Agenda przywódców*, Bruksela, październik 2017 r., <http://www.consilium.europa.eu>.
- Rada Europejska, *Agenda przywódców*, Bruksela, grudzień 2017 r., <http://www.consilium.europa.eu>.
- Rada Europejska, *Konkluzje*, Bruksela, 23 czerwca 2017 r., EUCO 8/17.
- Rada Unii Europejskiej, 20 państw członkowskich uzgodniło szczegóły działania Prokuratury Europejskiej. Komunikat prasowy 333/17, Bruksela, 8 czerwca 2017 r.
- Rada Unii Europejskiej, Europejski filar praw socjalnych. Komunikat prasowy, 673/17, Bruksela, 17 listopada 2017 r.
- Rada Unii Europejskiej, *Konkluzje polityczne*, Bruksela, 17 czerwca 2016 r., <http://www.consilium.europa.eu>.
- Rozporządzenie Rady (UE) 2017/1939 z dnia 12 października 2017 r. wdrażające wzmocnioną współpracę w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej, Dz.U. 2017, nr 283.
- Szczyt państw strefy euro. Agenda przywódców*, Bruksela, grudzień 2017 r., <http://www.consilium.europa.eu>.

Szczyt państw strefy euro. *Agenda przywódców*, Bruksela, marzec 2018 r., <http://www.consilium.europa.eu>.

Szczyt państw strefy euro. *Posiedzenie w dniu 15 grudnia 2017 r.*, Bruksela, 15 grudnia 2017 r., <http://www.consilium.europa.eu>.

Szczyt państw strefy euro. *Posiedzenie w dniu 23 marca 2018 r.*, Bruksela, 23 marca 2018 r., <http://www.consilium.europa.eu>.

Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej pomiędzy Królestwem Belgii, Republiką Bułgarii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Estońską, Irlandią, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Republiką Włoską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Węgrami, Maltą, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Portugalską, Rumunią, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką, Republiką Finlandii i Królestwem Szwecji, <http://www.european-council.europa.eu>.

Traktat z Lizbony, zmieniający traktat o Unii Europejskiej i traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, podpisany w Lizbonie 13 grudnia 2007 r. (teksty skonsolidowane), Dz.U. C, 2016, nr 202.

PIŚMIENNICTWO

Będkowski-Kozioł M., *Status i zadania Europejskiej Agencji Kolejowej - stan obecny i perspektywy w świetle projektu IV pakietu kolejowego UE*, „internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2014, nr 7, www.ikar.wz.uw.edu.pl.

Bundestagswahl 2017. Das Endergebnis und die Ergebnisse in jedem Bundesland, <https://www.merkur.de>.

Chamon M., *EU Agencies. Legal and political Limits to the Transformation of the EU Administration*, Oxford University Press, Oxford 2016.

„SZ”: *Inicjatywa ośmiu państw UE przeciw niemiecko-francuskiej dominacji*, PAP, 7 marca 2018 r.

Janoś K., Kubera J., *W stronę kompromisu? Stan francusko-niemieckich rozmów o strefie euro*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego” 2018, nr 345.

Jurkowska-Zeidler A., *Fundamentalne zmiany regulacji i nadzoru jednolitego rynku finansowego Unii Europejskiej w ramach Unii Bankowej*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2015, t. XXXIII.

Kalka P., *Czy w strefie euro występuje jeszcze kryzys?*, „Przegląd Zachodni” 2017, nr 2.

Koleśnik J., *Europejska unia bankowa – nowy wymiar ryzyka systemowego*, „Problemy Zarządzania” 2013, nr 2.

Multi-Level Governance w Unii Europejskiej, red. J. Ruszkowski, L. Wojnicz, Szczecin–Warszawa 2013.

Strzałkowski M., *Emmanuel Macron przedstawił swój pomysł na UE*, EurActiv, 26 września 2017 r.

Węc J.J., *Dynamika reformy ustrojowej strefy euro w latach 2012–2016*, „Politeja” 2016, nr 6.

Węc J.J., *Niemcy wobec reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2002–2016*, Janusz Węc, Kraków 2017.

Węc J.J., *Pierwsza polska prezydencja w Unii Europejskiej. Uwarunkowania – procesy decyzyjne – osiągnięcia i niepowodzenia*, Księgarnia Akademicka, Kraków 2012.

Węc J.J., *Traktat Lizboński. Polityczne aspekty reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2007–2015*, Księgarnia Akademicka, Kraków 2016.