

# Przyszłość Europy

## Zarys bieżącej debaty

### STRESZCZENIE

Po decyzji Zjednoczonego Królestwa o wystąpieniu z Unii Europejskiej (UE), podjętej w wyniku referendum przeprowadzonego w czerwcu 2016 r., UE zapoczątkowała proces pogłębionej refleksji nad przyszłością Europy, kontynuowany na różnych forach i w różnych instytucjach.

Debata nabrała rozpędu: przyspieszenie negocjacji ze Zjednoczonym Królestwem dotyczących wystąpienia z UE, wyniki wyborów w niektórych państwach członkowskich UE i nadchodzące wybory europejskie w maju 2019 r. – te wszystkie okoliczności miały wpływ na pogłębienie dyskusji i wyeksponowanie stanowisk różnych zaangażowanych stron.

W tym kontekście od początku 2018 r. Parlament Europejski organizował debaty plenarne na temat przyszłości Europy z udziałem szefów państw lub rządów – irlandzkiego premiera Leo Varadkara w styczniu, chorwackiego premiera Andreja Plenkovića w lutym oraz premiera Portugalii António Costy w marcu. Na posiedzeniu plenarnym w kwietniu 2018 r. przemówienie ma wygłosić prezydent Francji Emmanuel Macron. Belgijski premier Charles Michel i premier Luksemburga Xavier Bettel potwierdzili udział w posiedzeniach odpowiednio na początku maja w Brukseli oraz na końcu maja w Strasburgu. W niniejszym briefingu przedstawiono przegląd debaty w szeregu kluczowych obszarów politycznych, takich jak przyszłość unii gospodarczej i walutowej, wymiar społeczny UE, jak również niedawne zmiany w unijnej polityce migracyjnej oraz bezpieczeństwo i obrona. Obejmuje on także wstępną analizę przyszłych wieloletnich ram finansowych po 2020 r. oraz omówienie szerszych kwestii instytucjonalnych.

*Niniejszy briefing opracowali wspólnie analitycy polityczni z Dyrekcji ds. Analiz dla Posłów EPRS: Silvia Kotanidis, Angelos Delivorias, Nora Milotay, Anja Radjenovic, Joanna Apap, Elena Lazarou i Magdalena Sapata.*

*Patrz także: publikacje pokrewne EPRS - Biura Analiz Parlamentu Europejskiego, [From Rome to Sibiu – The European Council and the Future of Europe debate](#) (Od Rzymu do Sibiu – Rada Europejska i debata o przyszłości Europy).*



### Spis treści

- Kontekst
- Unia gospodarcza i walutowa
- Wymiar społeczny
- Migracja
- Bezpieczeństwo i obrona
- Wieloletnie ramy finansowe
- Zagadnienia instytucjonalne

## Kontekst

Proces dogłębnej refleksji nad przyszłością Europy trwa od pewnego czasu na różnych forach i w różnych instytucjach. Debata zyskała bardziej oficjalny charakter po referendum przeprowadzonym w Zjednoczonym Królestwie w czerwcu 2016 r., gdy 27 pozostałych [unijnych przywódców](#) postanowiło, że będą się spotykać w gronie 27 państw członkowskich UE, równoległe do posiedzeń Rady Europejskiej (w których uczestniczy 28 państw członkowskich). Chodziło o zainicjowanie procesu dogłębnej refleksji nad przyszłością UE. Grupa UE-27 w pierwszej kolejności skoncentrowała się na przyczynach i skutkach brexitu, czego konsekwencją była [deklaracja z Bratysławy i plan działania z dnia 16 września 2016 r.](#) Na drugim etapie, w okresie do posiedzenia w Valletcie w lutym 2017 r., przywódcy UE-27 obradowali nad przyszłością UE. Następnie, przyjmując [deklarację rzymską w dniu 25 marca 2017 r.](#) z okazji 60. rocznicy podpisania traktatów rzymskich, przywódcy UE-27 dali wyraźny sygnał jedności i solidarności. Deklaracja rzymska przewidywała możliwość integracji państw członkowskich z różną szybkością i intensywnością, ale „w tym samym kierunku”. Przedstawiono w niej także wizję UE na kolejne dziesięć lat, zasadzającą się na założeniach Europy bezpiecznej, zamożnej, rozwijającej się w zrównoważony sposób oraz silniejszej na arenie światowej. By podkreślić polityczne znaczenie deklaracji rzymskiej, podpisy pod nią złożyli przywódcy UE-27 oraz przewodniczący Parlamentu Europejskiego i Komisji Europejskiej.

W ślad za [rezolucją](#) przyjętą w czerwcu 2016 r. bezpośrednio po referendum w Zjednoczonym Królestwie Parlament Europejski przyjął w lutym 2017 r. [trzy kolejne przełomowe rezolucje](#): w pierwszej, w sprawie poprawy funkcjonowania UE i wykorzystania potencjału Traktatu z Lizbony, położono nacisk na spożytkowanie w pełni potencjału Traktatu z Lizbony bez wprowadzania w nim żadnych zmian; druga rezolucja, w sprawie ewentualnych zmian i dostosowań w obecnej strukturze instytucjonalnej Unii, dotyczy możliwych zmian w Traktacie; w trzeciej rezolucji natomiast, w sprawie mechanizmu zdolności fiskalnej dla strefy euro, wezwano do jakościowego postępu w integracji w tej konkretnej dziedzinie.

Istotny wkład wniosła także Komisja Europejska, publikując w dniu 1 marca 2017 r. [białą księgę](#) na temat głównych wyzwań, z jakimi zмага się UE, zawierającą pięć scenariuszy, według których można poprowadzić integrację do 2025 r. Biała księga miała stanowić wkład w szerszą debatę, ale także zostać uwzględniona w deklaracji rzymskiej. Uzupełnieniem białej księgi Komisji było następnie szereg [dokumentów otwierających debatę](#) na tematy o kluczowym znaczeniu dla UE.

W [orędziu o stanie Unii](#) z dnia 13 września 2017 r. przewodniczący Komisji Europejskiej Jean-Claude Juncker przedstawił szósty scenariusz, stanowiący uzupełnienie scenariuszy z białej księgi, i zaprezentował [plan działania na rzecz bardziej zjednoczonej, silniejszej i bardziej demokratycznej Unii](#), określając harmonogram kluczowych inicjatyw Komisji, które mają zostać podjęte do wyborów europejskich w 2019 r. Na posiedzeniu [Rady Europejskiej](#) w dniach 19–20 października 2017 r. przewodniczący Parlamentu Europejskiego [Antonio Tajani](#) przypomniał, że Parlament włączył się w debatę nad przyszłością Europy na wczesnym etapie. Zapowiedział także zamiar zorganizowania debat podczas posiedzeń plenarnych, stanowiących otwarte, demokratyczne forum, na które już od początku 2018 r. szefowie państw lub rządów oraz inni przywódcy europejscy są zapraszani w celu wyrażenia opinii. W debatach plenarnych na temat [przyszłości Europy](#) brał już udział irlandzki premier [Leo Varadkar](#) (w styczniu), chorwacki premier [Andrej Plenković](#) (w lutym) i premier Portugalii [António Costa](#) (w marcu). Na posiedzeniu plenarnym w kwietniu 2018 r. ma wygłosić przemówienie, a następnie wziąć udział w debacie prezydent Republiki Francuskiej Emmanuel Macron. Prezydent Macron już wcześniej przedstawił ambitną wizję Europy w przełomowym [przemówieniu](#) wygłoszonym na Sorbonie w dniu 26 września 2017 r., w którym podkreślił zarazem swoje oddanie projektowi europejskiemu i przedstawił istotne propozycje dotyczące struktury instytucjonalnej i zakresu polityki UE. Belgijski premier Charles Michel i premier Luksemburga Xavier Bettel potwierdzili udział w posiedzeniach odpowiednio na początku maja w Brukseli oraz na końcu maja w Strasburgu.

Jako element strategii przybliżania projektu europejskiego do obywateli Komisja Europejska zainicjowała „[dialog obywatelski](#)”, inicjatywę, w ramach której we wszystkich państwach członkowskich zorganizowano fora służące dyskusjom na temat agendy europejskiej i jej przyszłych zmian. Prezydent Macron zaproponował przeprowadzenie kolejnej edycji takich dyskusji w miesiącach poprzedzających europejskie wybory w 2019 r.

## Unia gospodarcza i walutowa

Zapoczątkowana w 1992 r. [unia gospodarcza i walutowa](#) (UGW) Europy [obejmuje](#) jedną walutę i niezależną politykę walutową prowadzoną przez Europejski Bank Centralny (EBC), zasady koordynowania polityki gospodarczej państw członkowskich i nadzór nad nią, a ostatnio również jednolity zbiór przepisów oraz jednolite ramy nadzoru instytucji finansowych w strefie euro. Do podstaw prawnych UGW należą [odpowiednie postanowienia Traktatu](#) i [dwa rozporządzenia Rady](#). Kryzys finansowy i kryzys zadłużeniowy ujawniły w tych ramach szereg słabości. Z tego względu rozszerzono je o osiem nowych rozporządzeń i dyrektyw UE (zwanym [„sześciopakiem”](#) i [„dwupakiem”](#)), dwa traktaty międzyrządowe ([Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu](#) oraz [pakt euro plus](#)) i wspólne [normy ostrożnościowe](#), by zapobiegać kryzysom w sektorze bankowym lub [zarządzać nimi w efektywny sposób](#) (w tym sprawnie przeprowadzać likwidację upadających banków).

Równolegle do wzmacniania wspomnianych ram rozpoczęto w 2012 r. dyskusje<sup>1</sup> na temat sposobu [dalszego zintegrowania](#) ram sektora finansowego, spraw budżetowych i polityki gospodarczej, jak również zapewnienia w tym procesie legitymacji demokratycznej i rozliczalności. W tym kontekście Komisja opublikowała w październiku 2012 r. [komunikat](#) pt. „Plan działania na rzecz pogłębionej i rzeczywistej unii gospodarczej i walutowej”, przedstawiający „niezbędne elementy i kroki na rzecz pełnej unii bankowej, gospodarczej, fiskalnej i politycznej”. Komunikat uwzględniono w sprawozdaniu z grudnia 2012 r. pt. [„W kierunku faktycznej unii gospodarczej i walutowej”](#), opublikowanym przez przewodniczącego Rady Europejskiej we współpracy z przewodniczącymi Komisji Europejskiej, Eurogrupy i EBC. W sprawozdaniu zaproponowano terminy realizacji i wieloetapowy proces zmierzający do dokończenia budowy UGW. Proces ten podzielono na trzy etapy (2012–2014 i lata następne) i uwzględniono w nim propozycje mające zapewnić stabilność budżetową, przerwać [powiązanie między bankami a państwem](#), wspierać solidną politykę strukturalną i zwiększyć odporność UGW przez stworzenie centralnej funkcji [amortyzacji wstrząsów](#). W 2015 r. opublikowano drugie sprawozdanie pt. [„Dokończenie budowy europejskiej unii gospodarczej i walutowej”](#). W sprawozdaniu opracowanym przez przewodniczących czterech wspomnianych instytucji i dodatkowo przez przewodniczącego Parlamentu Europejskiego wykorzystano sprawozdanie z 2012 r. i sporządzono nowy [plan](#) dwuetapowego pogłębienia UGW i dokończenia jej budowy najpóźniej do 2025 r. Pierwszy etap, do połowy 2017 r., obejmował bezpośrednie kroki mające na celu „pogłębianie przez działanie”, drugi etap natomiast dotyczył bardziej ambitnych działań związanych z dokończeniem budowy struktury UGW.

Z okazji 60. rocznicy podpisania traktatów rzymskich Komisja Europejska opublikowała w marcu 2017 r. [białą księgę w sprawie przyszłości Europy](#), a wkrótce potem, wyprzedzając drugi etap prac – [dokument otwierający debatę](#) o pogłębieniu UGW. Dokument ten zawierał pewne rozważania dotyczące działań w [trzech kluczowych dziedzinach](#) – dokończenie budowy unii finansowej, głębsze zintegrowanie unii gospodarczej i fiskalnej, jak również ugruntowanie demokratycznej rozliczalności i wzmocnienie instytucji strefy euro. By osiągnąć te cele, w dokumencie otwierającym debatę skoncentrowano się na nowych i realizowanych inicjatywach, takich jak strategia w zakresie pożyczek zagrożonych, wspólny fiskalny mechanizm ochronny dla jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz europejski system gwarantowania depozytów.

W [orędziu o stanie Unii](#) z września 2017 r. przewodniczący Komisji zapowiedział dalsze inicjatywy polityczne mające na celu usprawnienie zarządzania UGW. W mniej więcej w tym samym czasie Rada Europejska zatwierdziła [Agendę przywódców](#), wyznaczając termin przyjęcia konkretnych decyzji w sprawie reformy UGW na posiedzenie w czerwcu 2018 r. (z możliwością podjęcia kolejnych decyzji

podczas posiedzenia w marcu 2019 r.). Na koniec w grudniu 2017 r. Komisja przedłożyła [szczegółowe](#) wnioski i inicjatywy służące dokończeniu budowy UGW, w tym [wniosek](#) w sprawie ustanowienia Europejskiego Funduszu Walutowego zakotwiczonego w unijnych ramach prawnych, [wniosek](#) odnoszący się do uwzględnienia treści Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej w tych samych ramach prawnych i [wniosek](#) dotyczący rozbudowania Programu wspierania reform strukturalnych. Dyskusja o przyszłości UGW nie ogranicza się jednak do unijnych instytucji czy ich przewodniczących.

We wrześniu 2017 r. w [przemówieniu](#) wygłoszonym na Sorbonie prezydent Emmanuel Macron przedstawił reformę UGW jako jeden z sześciu elementów inicjatywy na rzecz Europy. Zwrócił uwagę, że oprócz krajowych reform Europa potrzebuje mechanizmów, dzięki którym stanie się strefą wzrostu i stabilności, w tym budżetu, który pozwoli na finansowanie wspólnych inwestycji i zapewni stabilizację w razie wstrząsu gospodarczego.

Miesiąc później ówczesny niemiecki minister finansów Wolfgang Schäuble przekazał współpracownikom z Eurogrupy [dokument roboczy](#) prezentujący wizję możliwych przyszłych działań. W dokumencie skupiono się na trzech głównych zasadach: (i) należy powiązać odpowiedzialność za budżet z kontrolą budżetową, by zapobiec pokusom nadużyć; (ii) potrzebne są sprawniejsze mechanizmy wspierające wdrażanie reform strukturalnych; (iii) niezbędne są solidne funkcje stabilizacyjne, które umożliwią amortyzowanie wstrząsów na arenie światowej lub krajowej.

W marcu 2018 r. ministrowie finansów Danii, Estonii, Irlandii, Łotwy, Litwy, Holandii, Finlandii i Szwecji opublikowali [krótkie opracowanie](#), w którym przedstawili swój punkt widzenia na toczącej się dyskusję o UGW. Zaproponowali podjęcie dalszych działań zmierzających do dokończenia budowy unii bankowej i wzmocnienia Europejskiego Mechanizmu Stabilności (EMS), który mógłby przekształcić się w „europejski fundusz walutowy”. Niemniej uważają oni, że UE powinna realizować już wprowadzone ramy fiskalne, gospodarcze i finansowe, a solidna UGW wymaga dotrzymania postanowień paktu stabilności i wzrostu oraz wdrożenia reform strukturalnych.

## Wymiar społeczny

Koncepcja wzmocnienia aspektów społecznych unii gospodarczej i walutowej (UGW), zarówno w strefie euro, jak i w państwach członkowskich do niej nienależących<sup>2</sup>, obejmująca wzrost zatrudnienia, lepszą ochronę socjalną i dostęp do kształcenia równoległe z realizacją polityki makroekonomicznej, była coraz powszechniej podejmowana w następstwie kryzysu finansowego i zadłużeniowego oraz wynikającego stąd słabego wzrostu gospodarczego.

W ramach debaty zainicjowanej opublikowaniem przez Komisję w marcu 2017 r. [białej księgi w sprawie przyszłości Europy](#) w dokumencie otwierającym debatę dotyczącym [społecznego wymiaru UE](#) przedstawiono trzy scenariusze do wykorzystania w przyszłości: (i) koncentrowanie się wyłącznie na swobodnym przepływie pracowników; (ii) rozwijanie struktury, która zasadniczo stanie się Europą wielu prędkości; (iii) rzeczywiste pogłębienie UGW w UE-27. W dokumencie otwierającym debatę w sprawie [wykorzystania możliwości płynących z globalizacji](#) szerzej omówiono kwestię podziału bogactwa i nierówności w UE oraz wskazano na ścisłe powiązania między polityką gospodarczą a społeczną. W kwietniu 2017 r. Komisja zaproponowała całościowe ramy odniesienia – [europejski filar praw socjalnych](#) („filar społeczny”) – dotyczące przyszłego rozwoju unijnych rynków pracy i państw opiekuńczych. Przewidziane w filarze 20 zasad i praw wykracza daleko poza ścisłe ramy polityki społecznej i obejmuje kwestie równych szans oraz dostępu do rynku pracy, uczciwych warunków pracy, ochrony socjalnej i integracji społecznej. Filar społeczny – pierwotnie opracowany dla strefy euro, ale adresowany do wszystkich państw członkowskich – został [ogłoszony i podpisany](#) wspólnie przez Komisję, Radę i Parlament Europejski w dniu 17 listopada 2017 r. na Szczycie Społecznym w Göteborgu. Podjęcie wspólnego zobowiązania powinno otworzyć nowy rozdział projektu europejskiego, dotyczący wymiaru społecznego.

[Jedną z kwestii do rozstrzygnięcia w przyszłości](#) pozostaje sposób wzmocnienia wymiaru społecznego w praktyce oraz przyczynianie się filaru społecznego do dalszego rozwijania polityki społecznej w całej Unii przy jednoczesnym uruchomieniu dostępnych głównych [narzędzi politycznych UE](#): prawodawstwa, wytycznych, zarządzania i finansowania. W niektórych [pierwszych ocenach](#) stwierdza się, że choć filaru społecznego nie określa się jako prawnie egzekwowalnego instrumentu i choć wykorzystuje on obowiązujący [dorobek społeczny](#), w niektórych dziedzinach (np. samozatrudnienia) wykracza on poza ten dorobek i może nadać polityce nową dynamikę. Z jednej strony, choć mówi on wyłącznie o przysługujących prawach, wkracza wyraźnie w pewne obszary przepisów prawa pracy. Z drugiej strony, może mieć wpływ nawet na zarządzanie gospodarką UE.

Jeśli chodzi o prawodawstwo i wytyczne, Parlament Europejski w [rezolucji](#) w sprawie filaru społecznego ze stycznia 2017 r. zaapelował o wprowadzenie nowych środków ustawodawczych i nieustawodawczych w celu zmodernizowania środowiska pracy, ochrony socjalnej i dostępu do kształcenia. Na grudniowym posiedzeniu w 2017 r. [Rada Europejska](#) zgodziła się z podejściem Komisji proponowanym w [programie prac na 2018 r.](#) Program ten obejmuje kilka zagadnień poruszonych w rezolucji Parlamentu. Rada Europejska zgodziła się, że należy opracować prawodawstwo i wytyczne w odniesieniu do: (i) wdrażania europejskiego filaru praw socjalnych na szczeblu Unii i państw członkowskich; (ii) podniesienia jakości [dialogu społecznego](#) na wszystkich szczeblach, w tym „[nowego początku dialogu społecznego](#)” Rady na szczeblu UE; (iii) poczynienia postępów w zakresie [nierozstrzygniętych kwestii społecznych](#) na szczeblu UE oraz w zakresie przyszłych inicjatyw zapowiedzianych w programie prac Komisji na 2018 r.; (iv) urzeczywistniania priorytetów [unijnego planu działania](#) dotyczącego różnicy w wynagrodzeniach kobiet i mężczyzn; (v) dalszej realizacji [europejskiego programu na rzecz umiejętności](#). Aby wzmocnić aspekty społeczne zarządzania pod względem jego *zawartości*, w sprawozdaniach krajowych w ramach [europejskiego semestru w 2018 r.](#) wykorzystano filar społeczny, ze szczególnym uwzględnieniem wyzwań związanych z umiejętnościami oraz krajowych siatek bezpieczeństwa socjalnego. W [projekcie wspólnego sprawozdania o zatrudnieniu](#), uwzględnionego w [rocznej analizie wzrostu gospodarczego](#), wykorzystano [tablicę wskaźników społecznych](#), która towarzyszyła filarowi społecznemu. Toczą się jednak [pewne dyskusje](#) dotyczące adekwatności i przydatności wskaźników zawartych w tablicy. Ponadto w [rezolucji](#) z 2017 r. w sprawie zatrudnienia i aspektów społecznych w rocznej analizie wzrostu gospodarczego Parlament Europejski przywołał pomysł wprowadzenia w zaleceniach dla poszczególnych krajów „procedury dotyczącej zaburzeń równowagi społecznej”. Nadal należy podjąć niektóre kwestie dotyczące wzmocnienia aspektów społecznych w *procedurze semestru europejskiego*. W [rezolucji](#) dotyczącej rocznej analizy wzrostu gospodarczego na rok 2017 Parlament wezwał Komisję do zainicjowania negocjacji dotyczących porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie zarządzania gospodarką w celu zapewnienia, by struktura semestru umożliwiała merytoryczną i regularną kontrolę parlamentarną tego procesu, w szczególności jeśli chodzi o priorytety rocznej analizy wzrostu gospodarczego i zalecenia dla strefy euro.

Dokument na temat [przyszłości finansów UE](#) będzie miał olbrzymi wpływ na zakres, w jakim można wspierać wymiar społeczny UE. Przyszłe inicjatywy dotyczące dokończenia budowy [unii gospodarczej i walutowej](#) obejmują wprowadzenie linii w budżecie UE przeznaczonej na wspieranie reformy strukturalnej i opracowanie instrumentu pomocy przedakcesyjnej na rzecz konwergencji. Znaczenie będzie także miała debata na temat [wieloletnich ram finansowych \(WRF\)](#) po 2020 r., przy czym oczekuje się, że Komisja przedstawi odnośny wniosek w maju 2018 r. Parlament przedstawił kilka postulatów z myślą o zapewnieniu wsparcia finansowego dla nowych priorytetów. W rezolucji w sprawie filaru społecznego oraz w [innych rezolucjach](#) w sprawie przyszłości unijnych instytucji Parlament zalecił wprowadzenie „[kodeksu konwergencji](#)” wraz z ustaleniem celów na przykład w dziedzinie opodatkowania, mobilności pracowników i emerytur. Osiągnięcie tych celów doprowadziłoby do zapewnienia dostępu do funduszy unijnych oraz innych unijnych mechanizmów reformy gospodarczej w powiązaniu z zachętami podatkowymi. W niedawno przyjętej [rezolucji](#) w sprawie dokumentu otwierającego debatę na temat przyszłości finansów UE

Parlament podkreślił znaczenie „faktycznych” zasobów własnych w zdobywaniu przez UE autonomii finansowej. [Podstawowy dylemat](#) leżący u podstaw wszystkich decyzji dotyczących wymiaru społecznego i gospodarczego przyszłości UE wiąże się z potrzebą jednoczesnego spełniania oczekiwań odnoszących się do odpowiedzialności i konkurencyjności z jednej strony, a solidarności i opiekuńczości z drugiej strony. Aby sprostać tym rozbieżnym oczekiwaniom i osiągnąć pozytywną konwergencję, konieczne będzie ściślejsze koordynowanie polityki społecznej i gospodarczej.

## Migracja

Od 2015 r. Europa zмага się z największym od zakończenia drugiej wojny światowej wyzwaniem związanym z migracją. [Mobilność ludzi](#) osiągnęła między 2015 r. a połową 2017 r. niespotykany wysoki poziom. Europa nadal będzie atrakcyjnym celem dla migrantów i osób ubiegających się o azyl, z jednej strony ze względu na położenie geograficzne, poszanowanie praw człowieka i podstawowych wolności oraz na fakt, że jest postrzegana jako model stabilności i zamożności, a z drugiej strony ze względu na potrzebę rozwiązania problemów demograficznych i zwiększenia innowacyjności. Zarządzanie przepływami migracyjnymi będzie [nadal zajmować ważne miejsce](#) wśród celów UE z uwagi na szereg czynników, takich jak przybierające na sile konflikty międzynarodowe i wewnętrzne, zmiana klimatu oraz utrzymujące się dysproporcje gospodarcze między państwami członkowskimi UE a innymi krajami. W [przemówieniu](#) z grudnia 2017 r. przewodniczący PE Antonio Tajani stwierdził: „Rozproszenie działań stanowiłoby poważny błąd, który oddaliłby nas od naprawdę skutecznych rozwiązań. Potrzebujemy bowiem zdecydowanej strategii europejskiej, rzeczywistej koordynacji działań oraz połączenia większej ilości środków i zasobów”. UE musi zatem połączyć szereg zewnętrznych i wewnętrznych narzędzi polityki migracyjnej przez stałe aktualizowanie polityki azylowej w oparciu o zasady solidarności i odpowiedzialności, wzmacnianie granic zewnętrznych, ograniczanie nielegalnej migracji i zwiększanie liczby powrotów, zacieśnianie współpracy z państwami trzecimi oraz zapewnianie odpowiednich legalnych możliwości przyjazdu do Europy.

W 2016 r. Komisja Europejska przyjęła kilka wniosków mających na celu [reformę](#) wspólnego europejskiego systemu azylowego (WESA) pod kątem jego usprawnienia i uodpornienia na presję migracyjną. Po upływie niemal dwóch lat od chwili ich zainicjowania przez Komisję wnioski znajdują się na różnych etapach procesu legislacyjnego. Parlament i Rada osiągnęły już porozumienie polityczne w odniesieniu do wniosku w sprawie ustanowienia [Agencji Unii Europejskiej ds. Azylu](#) i są bliskie potwierdzenia reformy systemu [Eurodac](#) w zakresie identyfikacji odcisków palców migrantów. Choć osiągnięto postęp w rozmowach trójstronnych na temat wniosków dotyczących nowego [rozporządzenia w sprawie kwalifikacji](#) oraz [dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania](#), współprawodawców nadal czeka dużo pracy do wykonania w zakresie reformy [rozporządzenia dublińskiego](#) i wniosku dotyczącego [rozporządzenia w sprawie procedur azylowych](#). Jak stwierdzono w dokumencie stanowiącym [wkład](#) Komisji w spotkanie przywódców w grudniu 2017 r., oczekuje się osiągnięcia porozumienia politycznego w zakresie ogólnej reformy systemu WESA do czerwca 2018 r.

Jak podkreślono w europejskim programie w zakresie [migracji](#) i w europejskiej agencji [bezpieczeństwa](#), podejmowanie obecnych wyzwań związanych migracją i bezpieczeństwem w UE wymaga usprawnienia zarządzania granicami zewnętrznymi, w tym przez lepsze wykorzystanie możliwości, jakie zapewniają systemy informatyczne (IT). W tym względzie w marcu 2017 r. przyjęto zmieniony [kodeks graniczny Schengen](#) w celu zintensyfikowania kontroli na podstawie odpowiednich baz danych na granicach zewnętrznych. Przekształcenie Frontexu w [Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej](#) przyjęto we wrześniu 2016 r., a rozporządzenie ustanawiające [system wjazdu/wyjazdu](#) – w listopadzie 2017 r. Trwają prace nad nowym unijnym systemem informacji o podróży i zezwoleń na podróż (ETIAS), przeglądem i rozszerzeniem [Systemu Informacyjnego Schengen](#), uaktualnieniem mandatu agencji [eu-LISA](#) i określeniem ram [interoperacyjności](#) unijnych systemów informacyjnych w zakresie granic i bezpieczeństwa.

Podróż do UE może być nadzwyczaj niebezpieczna, a przemytnicy często narażają migrantów na utratę życia. W celu zapobieżenia [ofiarom śmiertelnym](#), w szczególności w regionie Morza Śródziemnego, oraz w celu zwalczania siatek handlarzy ludźmi i przemytników UE zorganizowała szereg operacji morskich, takich jak [operacja EUNavfor Med Sophia](#), której mandat przedłużono do grudnia 2018 r. Ponadto ograniczenie nielegalnej migracji wymusza stworzenie skutecznej polityki w sprawie powrotów i readmisji nielegalnych migrantów. Ze względu na [niski odsetek powrotów](#) UE kładzie nacisk na zwiększenie własnych zdolności – przez uaktualniony [plan działania w zakresie powrotów](#) oraz współpracę z Europejską Agencją Straży Granicznej i Przybrzeżnej – oraz na zawarcie [umów o readmisji lub praktycznych uzgodnień](#) z państwami pochodzenia i tranzytu w Afryce i Azji.

W marcu 2016 r. UE i Turcja wydały [oświadczenie](#) w sprawie planów zahamowania nielegalnej migracji z Turcji do UE, zapewnienia poprawy warunków przyjmowania uchodźców w Turcji oraz otwarcia zorganizowanych, bezpiecznych kanałów wjazdu do Europy dla syryjskich uchodźców. W tym samym roku Komisja opracowała nowe [ramy partnerstwa](#) z państwami trzecimi, wdrożone pod postacią szeregu umów, mających na celu wyeliminowanie przyczyn nielegalnej migracji, zwalczanie przemytu ludzi oraz zmotywowanie tych państw do zacieśnienia współpracy w zakresie powrotów i readmisji. Nowe umowy są powiązane z bodźcami zarówno pozytywnymi, takimi jak ułatwienia wizowe, jak i negatywnymi, na przykład warunkami współpracy na rzecz rozwoju, co do których Parlament Europejski jest [bardzo ostrożny](#). Takie umowy zawarto z Etiopią, Jordanią, Libanem, Mali, Nigrem, Nigerią i Senegalem. Doprowadziły one do wyraźnego [ograniczenia](#) liczby migrantów przybywających do Europy szlakiem śródziemnomorskim. Ponadto w listopadzie 2017 r. UE powołała [wspólną grupę zadaniową](#) we współpracy z Unią Afrykańską i ONZ, z myślą o ratowaniu i ochronie życia migrantów i uchodźców na tym szlaku, w szczególności w Libii, przyspieszeniu wspomaganym dobrowolnych powrotów do państw pochodzenia oraz przesiedlania z Libii osób wymagających międzynarodowej ochrony. Bardziej ukierunkowane podejście do masowego przemieszczania się migrantów i uchodźców, w połączeniu ze szczególnymi zobowiązaniami międzynarodowymi, w tym podjętymi przez UE, przygotowuje także Biuro ds. Uchodźców ONZ (UNHCR) oraz Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji. W konsekwencji w 2018 r. mają zostać przyjęte dwie inicjatywy [Global Compact](#) dotyczące uchodźców oraz pozostałych migrantów.

W [orędziu o stanie Unii](#) z 2017 r. przewodniczący Komisji Jean-Claude Juncker uznał, że „nielegalna migracja zostanie zatrzymana, tylko jeśli istnieje prawdziwa alternatywa dla niebezpiecznych podróży”. W ramach UE państwa członkowskie dokonują przesiedleń uchodźców z państw trzecich bezpośrednio na mocy przepisów unijnego [programu przesiedleń w sytuacjach nadzwyczajnych](#) oraz oświadczenia UE-Turcja. Liczba przesiedleń utrzymuje się jednak na umiarkowanym poziomie. We wrześniu 2017 r. Komisja [zaleciła](#), by państwa członkowskie do października 2019 r. dokonały przesiedleń dodatkowo co najmniej 50 000 osób wymagających szczególnego traktowania, zwłaszcza z Afryki Północnej i Rogu Afryki. Ponadto Parlament Europejski i Rada negocjują dwa wnioski, które mogą stworzyć więcej legalnych możliwości wjazdu do Europy: jeden w sprawie [unijnych ram przesiedleńczych](#), zapewniających bezpieczne, legalne sposoby dotarcia do Europy dla osób wymagających ochrony międzynarodowej, i drugi w sprawie [niebieskiej karty UE](#) mającej na celu przyciągnięcie i zatrzymanie wysoko wykwalifikowanych pracowników.

## Bezpieczeństwo i obrona

W ostatnich latach zaobserwowano znaczący postęp w inicjatywach UE dotyczących bezpieczeństwa i obrony. W marcu 2017 r. Komisja przedstawiła [białą księgę w sprawie przyszłości Europy](#), w której ukazano obronność jako jedną z dziedzin, która w żadnym pięciu scenariuszy nie zostanie ograniczona, a w niektórych scenariuszach obszar ten rozwija się w kierunku Europejskiej Unii Obrony. Następnie w [dokumencie otwierającym debatę na temat przyszłości europejskiej obronności](#) wydanym przez Komisję w czerwcu 2017 r. opracowano trzy różne scenariusze.

W czerwcu 2015 r. Rada Europejska odnotowała dramatyczną zmianę w sferze europejskiego bezpieczeństwa i zobowiązała się do kontynuowania prac nad „bezpieczeństwem i obroną”.

Ponadto powierzyła Wysokiej Przedstawiciel Unii ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa oraz Wiceprzewodniczącej Komisji Federice Mogherini (WP) zadanie przygotowania unijnej globalnej strategii w zakresie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa we współpracy z państwami członkowskimi. WP przedstawiła globalną strategię w 2016 r., którą następnie wdrożono – w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony – za pośrednictwem szeregu działań pod nazwą „[pakiet zimowy dotyczący obronności](#)”. W pakiecie tym znalazły się: (i) konkretne działania zmierzające do wdrożenia składnika związanego z bezpieczeństwem i obroną [globalnej strategii](#); (ii) opracowany przez Komisję Europejską [europejski plan działań w sektorze obrony](#); (iii) wnioski dotyczące zacieśnienia współpracy UE–NATO w ramach [wspólnej deklaracji warszawskiej](#). Pakiet obejmował działania i plany, które między innymi stanowią podstawę stopniowego ustanawiania Europejskiej Unii Obrony, zwłaszcza Europejskiego Funduszu Obronnego, skoordynowanego rocznego przeglądu w zakresie obronności (CARD) i stałej współpracy strukturalnej (PESCO). Wspomniane trzy inicjatywy mają na celu – w większym lub mniejszym stopniu – wyeliminowanie słabych stron europejskiego rynku wyposażenia obronnego i przemysłu obronnego UE, jak też zwiększenie i udoskonalenie zdolności obronnych Unii.

W 2017 r. osiągnięto znaczący postęp we wszystkich dziedzinach dzięki współpracy wszystkich unijnych instytucji. W listopadzie 2016 r. Komisja zaprezentowała europejski plan działań w sektorze obrony, który będzie obejmował utworzenie Europejskiego Funduszu Obrony w celu wspierania badań realizowanych w ramach współpracy w zakresie innowacyjnych technologii obronnych oraz opracowywania produktów związanych z obronnością wspólnie uzgodnionych przez państwa członkowskie. Fundusz [uruchomiono](#) w czerwcu 2017 r. Składa się on z dwóch prawnie odrębnych, ale uzupełniających się elementów: a) element dotyczący badań<sup>3</sup>; b) element dotyczący zdolności, obejmujący wspólny rozwój i wspólne nabywanie kluczowych zdolności obronnych. W czerwcu 2017 r. Komisja opublikowała [wniosek](#) dotyczący rozporządzenia w sprawie ustanowienia europejskiego programu rozwoju przemysłu obronnego w ramach Europejskiego Funduszu Obrony. Wniosek ma na [celu](#) zwiększenie konkurencyjności i zdolności innowacyjnych przemysłu obronnego Unii, w tym przemysłu cyberobronnego, przez wspieranie współpracy między przedsiębiorstwami w fazie rozwoju produktów i technologii obronnych. Miałyby oferować pomoc finansową za pośrednictwem dotacji, instrumentów finansowych i zamówień publicznych na projekty wdrażane przez co najmniej trzy przedsiębiorstwa z siedzibą w co najmniej dwóch państwach członkowskich.

W grudniu 2017 r. zainicjowano współpracę [PESCO](#) z udziałem 25 państw członkowskich UE. Działa ona w oparciu o konkretne projekty i zobowiązania, z których kilka jest ukierunkowanych na wzmocnienie unijnego sektora obronnego. Członkowie PESCO zobowiązują się do zwiększenia budżetów na obronę narodową oraz zwiększenia inwestycji w badania nad obronnością. [Kolejnym etapem](#) po przyjęciu wstępnej listy projektów i planu wdrażania przez Radę w dniu 6 marca 2018 r. będzie proces przeglądu i oceny krajowych planów wdrożeniowych. W planach tych opisuje się szczegółowo, jak państwa członkowskie zamierzają wypełnić bardziej wiążące zobowiązania wobec siebie nawzajem. Plan działania obejmuje także harmonogram proponowania i uzgadniania ewentualnych przyszłych projektów. Jednolity, spójny zbiór zasad zarządzania projektami ma zostać przyjęty przez Radę do końca czerwca 2018 r. Skoordynowany roczny przegląd w zakresie obronności ([CARD](#)) zapoczątkowano próbnie na jesieni 2017 r. Zasadniczo CARD oznacza proces monitorowania planów obronnych państw członkowskich UE pod kątem ułatwienia koordynacji wydatków i zidentyfikowania ewentualnych projektów do realizacji w ramach współpracy.

Dalsze propozycje dotyczące przyszłości sektora bezpieczeństwa i obrony UE [przedstawiła](#) WP podczas wydarzenia zorganizowanego w grudniu 2017 r. przez Instytut Unii Europejskiej Studiów nad Bezpieczeństwem (IUESB). Propozycje obejmowały takie działania jak aktywowanie [grup bojowych](#), uruchomienie europejskiego instrumentu na rzecz pokoju w celu sprawniejszego planowania i realizowania misji wojskowych, stworzenie mechanizmu ściślejszej współpracy z krajami spoza Europy i organizacjami międzynarodowymi, powołanie „unijnej grupy zadaniowej ds. obrony”, praca nad wspólną kulturą strategiczną w ramach UE, zintensyfikowanie europejskiego



szkolenia i kształcenia wojskowego. W ramach wysiłków na rzecz zwiększenia bezpieczeństwa i obrony UE zamierza także poprawić mobilność wojskową. W listopadzie 2017 r. przedstawiono [wspólny komunikat](#) w sprawie poprawy mobilności wojskowej i w ślad za nim przyjęto w dniu 28 marca 2018 r. [plan działania](#). Będzie to także [jeden z nowych obszarów](#) współpracy UE–NATO na podstawie [konkluzji Rady](#) z dnia 5 grudnia 2017 r.

## Wieloletnie ramy finansowe

Budżet Unii Europejskiej zapewnia UE środki finansowe do prowadzenia działań. Corocznie jego wielkość podlega negocjacjom w granicach określonych w wieloletnich ramach finansowych (WRF). W WRF określa się roczne pułapy środków na unijne zobowiązania w różnych dziedzinach polityki oraz pułapy ogólnych rocznych płatności, dzięki czemu zyskuje się przegląd priorytetów UE w okresie co najmniej pięciu lat (zgodnie z [art. 312](#) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, TFUE). Przygotowanie tego planu finansowego trwa [około dwóch lat](#) i w większości wypadków czas jego realizacji ustala się na siedem lat. Negocjacje dotyczące następnych WRF oznaczają więc debatę nie tylko nad aspektami finansowymi, ale także wizją działania UE w następnym dziesięcioleciu.

Zbliżamy się do końca obecnych WRF na okres 2014–2020<sup>4</sup>, UE zaczęła więc przygotowywać plan na okres po 2020 r. Przygotowania odbywają się w toku szerszej debaty nad przyszłością Europy. Nowe priorytety polityczne, określone przez państwa członkowskie w [deklaracji z Bratysławy](#) we wrześniu 2016 r. i [deklaracji rzymskiej](#) w marcu 2017 r., należy przełożyć na konkretne działania, które wymagają środków finansowych. Następne WRF muszą służyć Europie, która „chroni, wspiera i broni”<sup>5</sup>. Z tego względu jedną z kluczowych kwestii poruszanych podczas debaty jest sposób zapewnienia finansowania nowych priorytetów UE w dziedzinach bezpieczeństwa i obrony, ochrony granic zewnętrznych, polityki azylowej i migracyjnej oraz polityki klimatycznej. Choć pojawiają się nowe potrzeby finansowe, nie znikają dotychczasowe, długoterminowe priorytety budżetowe, a niektóre nawet zyskują na znaczeniu. Potrzebne są zwiększone zasoby na unijne programy na rzecz młodzieży (Erasmus+, Inicjatywa na rzecz zatrudnienia ludzi młodych) oraz badań i rozwoju. Co więcej, mimo że Komisja zaproponowała zmodernizowanie i zmniejszenie wydatków na politykę spójności i wspólną politykę rolną jako możliwy [variant](#), te obszary pozostaną istotną częścią długoterminowego budżetu UE. Ponadto wraz z wystąpieniem Zjednoczonego Królestwa UE traci jednego z głównych płatników do budżetu. Niedobory w dochodach budżetowych szacuje się na [12–13 mld EUR rocznie](#). Ostateczne rozliczenie zobowiązań finansowych Zjednoczonego Królestwa wobec UE wciąż nie zostało formalnie uzgodnione, choć negocjatorzy osiągnęli porozumienie co do tego aspektu umowy o wystąpieniu, w tym co do okresu przejściowego do końca bieżących WRF. Negocjacje na temat przyszłych stosunków Zjednoczonego Królestwa i UE, które mogą skutkować ponoszeniem opłat przez Zjednoczone Królestwo, np. w związku z udziałem w konkretnych programach, jeszcze się nie rozpoczęły.

Ponadto dyskusje na temat następnych WRF stanowią okazję do zreformowania finansów UE i uwypuklenia na nowo niektórych podstawowych zasad, których należy przestrzegać. Przyszły budżet UE, jak często zaznacza Komisja Europejska, powinien być bodźcem do tworzenia europejskiej wartości dodanej, co oznacza, że połączenie zasobów na szczeblu europejskim powinno przynieść efekty, których nie można osiągnąć na szczeblu krajowym, a należy położyć nacisk na zapewnianie europejskich dóbr publicznych oraz opracować i wdrażać budżet z myślą o poprawie wyników, zwiększeniu skuteczności i sprawności oraz o prostocie. Przyszłe negocjacje muszą również przynieść odpowiedź na pytanie o czas trwania WRF (obecne siedmioletnie WRF nie są zsynchronizowane z pięcioletnim cyklem politycznym Parlamentu Europejskiego i Komisji) oraz zrównoważyć finansową przewidywalność z odpowiednim poziomem elastyczności umożliwiającym reagowanie na nieoczekiwane wyzwania. Do innych kwestii będących aktualnie przedmiotem intensywnej debaty należy rozszerzenie istniejących powiązań między unijnym budżetem a unijnymi ramami zarządzania gospodarką, jak również powiązań między wypłatami środków z funduszy UE a przestrzeganiem praworządności. Zmian oczekuje się także po stronie dochodów w budżecie UE. Istnieje powszechna zgoda co do potrzeby zreformowania obecnego

systemu zasobów własnych<sup>6</sup>. Uważa się, że ma on złożony, nieprzejrzysty charakter oraz zachęca państwa członkowskie do zagwarantowania sobie *juste retour*, czyli „godziwego dochodu” z unijnego budżetu, a nie do strategicznego myślenia o najlepszym sposobie sfinansowania europejskich dóbr publicznych. Choć nie brak pomysłów na znalezienie alternatywnych zasobów własnych, co definitywnie uprościłoby system i nadałoby unijnemu budżetowi większą autonomię finansową, przeprowadzenie zasadniczej reformy okazało się bardzo trudne. Zmiany w systemie zasobów własnych wymagają jednomyślnej decyzji Rady po konsultacji z Parlamentem, a następnie ratyfikowania przez wszystkie państwa członkowskie<sup>7</sup>.

Negocjacje związane z unijnymi wieloletnimi planami finansowymi nigdy nie były łatwe. Podobnie będzie z szóstymi z kolei WRF. Przyjęcie WRF będzie wymagało jednomyślnej decyzji 27 państw członkowskich i zgody Parlamentu Europejskiego (specjalna procedura ustawodawca na mocy art. 312 TFUE). Z uwagi na wiele konkurencyjnych priorytetów, presję budżetową i różnice między głównymi decydentami nie jest zaskoczeniem, że osiągnięcie porozumienia porównuje się niekiedy do [kwadratury koła](#). Niektórzy uważają, że nieobecność Zjednoczonego Królestwa przy stole negocjacyjnym zmieni równowagę między płatnikami netto a beneficjentami netto i stworzy możliwość zreformowania budżetu UE<sup>8</sup>. Procedura rozpocznie się oficjalnie wraz z przedstawieniem przez Komisję wniosków dotyczących WRF i zasobów własnych, czego należy oczekiwać w dniu 2 maja 2018 r. Następnie zostanie przedstawiony pakiet ustawodawczy obejmujący główne programy wydatkowania. Parlament wyraził swoje oczekiwania dotyczące zarówno [WRF po 2020 r.](#), jak i [reformy zasobów własnych](#) w rezolucjach przyjętych w dniu 14 marca 2018 r. Apeluje, by następne WRF zapewniły środki finansowe, które umożliwią zbudowanie silniejszej, bardziej ambitnej Europy, zdolnej do reagowania w nieprzewidzianych okolicznościach. Poślowie do Parlamentu Europejskiego podkreślają w szczególności potrzebę znaczącego zintensyfikowania programów związanych z zapewnianiem europejskich dóbr publicznych, wspieraniem badań i innowacji, młodzieży oraz małych i średnich przedsiębiorstw, jak również zagwarantowania właściwych zasobów, które umożliwiłyby UE odgrywanie właściwej roli w zarządzaniu nagłącymi wewnętrznymi i zewnętrznymi wyzwaniem, w tym w dziedzinie bezpieczeństwa, migracji i ochrony granic zewnętrznych. Parlament szacuje, że aby zapewnić wystarczające zasoby dla tradycyjnych i nowych priorytetów, pułap WRF powinien wzrosnąć z obecnego 1,0 % do 1,3 % dochodu narodowego brutto UE. Stwierdza, że jednym ze sposobów na finansowanie tego wzrostu byłyby nowe i „faktyczne” zasoby własne UE. Ponadto Parlament nalega na szybkie zawarcie porozumienia, w nie więcej niż rok, przed wyborami europejskimi w maju 2019 r. Dzięki temu możliwe byłoby rozpoczęcie realizacji nowych programów w dniu 1 stycznia 2021 r. i uniknięcie opóźnień, które utrudniały wdrażanie poprzednich ram finansowych.

## Zagadnienia instytucjonalne

Debata nad przyszłością Europy dotyczy nie tylko wymiaru politycznego, ale także instytucjonalnego. Pierwszą instytucją, która wniosła wkład w debatę, był Parlament Europejski, który przyjął cztery rezolucje. W [pierwszej rezolucji](#), przyjętej bezpośrednio po referendum w Zjednoczonym Królestwie, Parlament Europejski apelował o opracowanie planu działania ukierunkowanego na usprawnienie Unii dzięki reformom, które pozwolą na ponowne zainicjowanie projektu europejskiego. W [drugiej rezolucji](#), w sprawie poprawy funkcjonowania Unii Europejskiej, zasugerowano sposoby wykorzystania w pełni potencjału Traktatu z Lizbony. Do najważniejszych zagadnień instytucjonalnych należały: chęć zachowania „metody wspólnotowej” przy ograniczeniu podejścia międzyrządowego, zastąpienie głosowania na zasadzie jednomyślności głosowaniem większością kwalifikowaną dzięki zastosowaniu klauzul pomostowych w Radzie Europejskiej, częstsze wykorzystanie przez Parlament prawa do inicjatywy ustawodawczej, wzmocnienie politycznej funkcji kontrolnej Parlamentu nad Komisją, przekształcenie Rady w faktyczną izbę ustawodawczą i ograniczenie liczby składów Rady. [Trzecia rezolucja](#), w sprawie potencjalnych zmian i dostosowań w obecnej strukturze instytucjonalnej Unii Europejskiej, obejmowała szerszej zakrojone propozycje zmian w Traktacie. W tej rezolucji podkreślono znaczenie „metody wspólnotowej” i ograniczenia stosowania metod międzyrządowych, ale także zawarto istotne propozycje

instytucjonalne. Obejmowały one między innymi ograniczenie klauzul *opt-in* i *opt-out*, nowy rodzaj partnerstwa dla państw członkowskich, które nie chcą lub nie mogą wstąpić do UE, przeniesienie polityki gospodarczej i budżetowej do kompetencji dzielonych, zwiększenie zakresu zaangażowania Parlamentu w unii gospodarczej i walutowej, stworzenie funkcji „ministra spraw zagranicznych UE” przez przekształcenie stanowiska WP, upoważnienie Komisji do wszczynania postępowań w sprawie naruszenia unijnych wartości, częstsze wykorzystywanie głosowania większością kwalifikowaną w Radzie, przyznanie uprawnień do przedkładania wniosków ustawodawczych podmiotom innym niż Komisja, np. Radzie, Parlamentowi Europejskiemu i parlamentom narodowym. W czwartej rezolucji, w sprawie [mechanizmu zdolności fiskalnej dla strefy euro](#), Parlament Europejski podkreślił potrzebę przywrócenia zaufania w obrębie strefy euro i zaproponował szereg środków mających wzmocnić zarządzanie gospodarką.

Komisja Europejska wydała [białą księgę](#) jako wkład w obrady na szczycie w Rzymie (w dniu 25 marca 2017 r.) i obchody 60. rocznicy podpisania traktatów rzymskich. W tym strategicznym dokumencie omówiono szeroki zakres wyzwań, które będą miały wpływ na kształtowanie europejskiego projektu, takich jak rozwijanie nowych technologii i automatyzacja, zmiany demograficzne na świecie, bezrobocie wśród młodzieży oraz bezpieczeństwo, a także wskazano pięć możliwych scenariuszy „przyszłości Europy do 2025 r.” Intencją było stymulowanie debaty, bez wskazywania ostatecznych rozwiązań. Oto pięć wariantów, które nie wykluczają się wzajemnie ani nie wyczerpują wszystkich możliwości:

- i. „Kontynuacja” – wdrożenie agendy zgodnie z [politycznymi wytycznymi](#) Jeana-Claude’a Junckera, z uaktualnieniem priorytetów i dostosowaniem do nowych okoliczności.
- ii. „Nic poza jednolitym rynkiem” – pogłębienie pewnych aspektów rynku wewnętrznego, ale z wykluczeniem na przykład polityki migracyjnej i polityki w innych dziedzinach nienależących do jednolitego rynku, a w razie potrzeby rozwijanie współpracy dwustronnej.
- iii. „Kto chce więcej, robi więcej” – podejmowanie działań przez „koalicję chętnych” w przyspieszonym tempie w wybranych dziedzinach (obrony, bezpieczeństwa wewnętrznego, podatków i spraw społecznych), z możliwością udziału kolejnych państw.
- iv. „Robić mniej, ale efektywniej” – skoncentrowanie się na mniejszej liczbie dziedzin i zastosowanie bardziej zaawansowanych narzędzi, zmiana priorytetów działań i wykluczenie dziedzin, których nie obejmą nowe priorytety.
- v. „Robić wspólnie znacznie więcej” – wspólne działanie i postępy we wszystkich dziedzinach przez dzielenie kompetencji w większej liczbie dziedzin oraz szybsze podejmowanie decyzji.

W [orędziu o stanie Unii z 2017 r.](#) do tych pięciu scenariuszy dodano szósty, polegający na wzmocnieniu Europy wartości: wolności, równości i poszanowania praworządności.

Ostatnio, podczas [nieformalnego posiedzenia UE-27 w dniu 23 lutego 2018 r.](#), odbyła się debata nad szeregiem kwestii instytucjonalnych, które mają szczególne znaczenie w obliczu wyborów europejskich w maju 2019 r., takich jak [skład Parlamentu Europejskiego](#), system głównych kandydatów i listy transnarodowe. Parlament Europejski przyjął [rezolucję](#) w sprawie składu Parlamentu, na który będzie miało wpływ wystąpienie Zjednoczonego Królestwa; poparł zmniejszenie liczby posłów bez utraty mandatów przez żadne państwo członkowskie. W rezolucji proponuje się podział 27 z 73 zwolnionych mandatów po wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa między konkretne państwa członkowskie, by skorygować obecne niedostatki związane z degresywną proporcjonalnością, i pozostawić 46 wolnych mandatów na potrzeby przyszłego rozszerzania Unii. W [rezolucji](#) przyjętej na posiedzeniu plenarnym w lutym 2018 r. Parlament nie poparł pomysłu tworzenia list transnarodowych, chociaż taką propozycję zawarto w sprawozdaniu komisji przedłożonym na posiedzenie plenarne. Na nieformalnym spotkaniu w dniu 23 lutego 2018 r., oceniając także [stanowisko Komisji](#) w tej kwestii, przywódcy UE-27 szeroko poparli pomysł, by

wystąpienie Zjednoczonego Królestwa stanowiło okazję do zmniejszenia liczby mandatów w Parlamencie (z 751 do 705), ale nie poparli tworzenia w najbliższej przyszłości list transnarodowych. Jeśli chodzi o system głównych kandydatów, popierany przez [Parlament i Komisję](#), przewodniczący Rady Europejskiej Donald Tusk przekazał opinię [przywódców UE-27](#), że nie jest to proces automatyczny i nie gwarantuje, że Rada Europejska, zgodnie z postanowieniami Traktatu, zaproponuje jednego z głównych kandydatów na przewodniczącego Komisji. Przewodniczący Parlamentu Antonio Tajani potwierdził jednak ponownie znaczenie systemu głównych kandydatów oraz [stanowisko Parlamentu](#), że proponowany przewodniczący Komisji niebędący głównym kandydatem zostanie odrzucony.

## DODATKOWE ŹRÓDŁA

Więcej informacji na ten temat można znaleźć na stronie internetowej Parlamentu Europejskiego po zakładkę [Future of Europe](#).

Anghel S, Dinan D i Drachenberg R, [From Rome to Sibiu – The European Council and the Future of Europe debate](#), EPRS – Biuro Analiz Parlamentu Europejskiego, Parlament Europejski, kwiecień 2018.

## PRZYPISY

<sup>1</sup> Termin „dyskusje” odnosi się zarówno do inicjatyw Komisji, jak i do obrad przewodniczących Komisji Europejskiej, szczytu państw strefy euro, Eurogrupy, Europejskiego Banku Centralnego i Parlamentu Europejskiego.

<sup>2</sup> „Społeczny wymiar” UE był stopniowo rozwijany od momentu uchwalenia traktatu rzymskiego. Art. 3 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej obejmuje koncepcję osiągnięcia społecznej gospodarki rynkowej o wysokiej konkurencyjności. Horyzontalna klauzula społeczna (art. 9 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej) stawia znak równości między zbilansowanym wzrostem gospodarczym i równoważonym rozwojem a zapewnianiem pełnego zatrudnienia, wysokiego poziomu ochrony socjalnej i równości oraz wspieraniem sprawiedliwości społecznej i poszanowania różnorodności.

<sup>3</sup> W tym zakresie widać już postępy w postaci [działań przygotowawczych na rzecz badań nad bezpieczeństwem](#) (zainicjowanych w dniu 11 kwietnia 2017 r.).

<sup>4</sup> Wartość WRF za okres 2014–2020 wynosi 1,09 bln EUR, czyli około 1 % produktu krajowego brutto (PKB) UE.

<sup>5</sup> Komunikat w sprawie nowych, nowoczesnych wieloletnich ram finansowych dla Unii Europejskiej, która skutecznie realizuje swoje priorytety po 2020 r., [COM\(2018\)0098](#), Komisja Europejska, 14 lutego 2018 r.

<sup>6</sup> Zob. Przyszłe finansowanie UE. Sprawozdanie końcowe i zalecenia Grupy Wysokiego Szczebla ds. Zasobów Własnych, grudzień 2016 r.

<sup>7</sup> E. Bassot, Przyszłe finansowanie UE, [„Ten issues to watch in 2018”](#) [10 spraw, na które trzeba zwrócić uwagę w 2018 r.], EPRS, Parlament Europejski, styczeń 2018 r.

<sup>8</sup> Więcej na ten temat: J. Haas i E. Rubio, [„Brexit and the EU Budget: threat or opportunity?”](#) [Brexit a budżet UE: zagrożenie czy szansa?], Notre Europe – Instytut Jacquesa Delorsa, dokument programowy, styczeń 2017 r.

## ZASTRZEŻENIE PRAWNE I PRAWO AUTORSKIE

Niniejszy dokument został przygotowany z myślą o posłach do Parlamentu Europejskiego i członkach personelu parlamentarnego. Zawiera informacje, które mogą być pomocne w pracach parlamentarnych. Wyłączną odpowiedzialność za jego treść ponoszą autorzy, a wyrażonych w nim opinii nie należy traktować jako oficjalnego stanowiska Parlamentu.

Powielanie i tłumaczenie dokumentu do celów niekomercyjnych jest dozwolone, pod warunkiem że podane zostanie źródło, a Parlament Europejski zostanie wcześniej powiadomiony i otrzyma egzemplarz publikacji.

© Unia Europejska, 2018.

Prawa autorskie do fotografii: © AB Visual Arts / Fotolia.

[eprs@ep.europa.eu](mailto:eprs@ep.europa.eu) (kontakt)

[www.eprs.ep.parl.union.eu](http://www.eprs.ep.parl.union.eu) (intranet)

[www.europarl.europa.eu/thinktank](http://www.europarl.europa.eu/thinktank) (internet)

<http://epthinktank.eu> (blog)

