



PROJEKT EUROPA 2030

Wyzwania i szanse

Sprawozdanie dla Rady Europejskiej
sporządzone przez Grupę Refleksji
dotyczące przyszłości UE do roku 2030





PROJEKT EUROPA 2030

Wyzwania i szanse

Sprawozdanie dla Rady Europejskiej
sporządzone przez Grupę Refleksji
dotyczące przyszłości UE do roku 2030

Maj 2010

OD CZŁONKÓW GRUPY REFLEKSJI DO RADY EUROPEJSKIEJ

Szanowny Panie Przewodniczący, Szanowni Członkowie Rady Europejskiej,

Mamy zaszczyt przedstawić sprawozdanie poświęcone wyzwaniom, które mogą oczekiwać UE w roku 2030, i sposobom stawienia im czoła; sporządzenie tego dokumentu zleciła Rada Europejska podczas posiedzenia w Brukseli w dniu 14 grudnia 2007 roku.

Niniejsze sprawozdanie to owoc prac zróżnicowanej grupy osób o różnorodnych priorytetach i zainteresowaniach. Jest ono wynikiem długotrwałych debat i dyskusji, i jako takie odzwierciedla zarówno konsensus, jak i kompromis. Nie wszystkie przedstawione tutaj propozycje spotkały się z poparciem każdego członka grupy, ale każdy członek grupy popiera większość treści zawartych w sprawozdaniu.

Niepewność, która charakteryzuje nasze czasy, sprawiła, że powierzone nam zadanie było wyjątkowo trudne. Byliśmy zmuszeni oprzeć naszą analizę jedynie na tych długoterminowych trendach, które łatwiej jest zidentyfikować.

Wyciągnięte przez nas wnioski nie są optymistyczne ani dla Unii, ani dla jej obywateli: globalny kryzys gospodarczy; państwa zmuszone przychodzić na ratunek bankom; starzenie się społeczeństw zagrażające konkurencyjności naszych gospodarek oraz trwałości naszych modeli społecznych; presja na obniżanie kosztów i płac; wyzwania związane ze zmianą klimatu i wzrastającą zależnością energetyczną; oraz przemieszczanie się coraz większej części światowej produkcji i oszczędności ku Wschodowi. A jakby tego było mało, wiszą nad nami zagrożenia w postaci terroryzmu i przestępczości zorganizowanej oraz proliferacji broni masowego rażenia.

Czy UE zdoła utrzymać i podnieść osiągnięty poziom dobrobytu w zmieniającym się świecie? Czy będzie w stanie promować europejskie wartości i interesy oraz ich bronić?

Nasza odpowiedź brzmi: „tak”. UE może aktywnie sprzyjać zmianom w świecie i wyznaczać nowe trendy, a nie tylko być ich biernym świadkiem. Ale będzie to możliwe jedynie wtedy, gdy będziemy działać razem; skala stojących przed nami wyzwań jest zbyt duża, by jakiegokolwiek państwo europejskie mogło im sprostać, działając w pojedynkę. Nasza umiejętność wpływania na wydarzenia poza naszymi granicami będzie natomiast zależeć od tego, czy zdołamy zapewnić solidny wzrost i wewnętrzną spójność w ramach Unii. Taki wniosek Grupa Refleksji wyciągnęła po długotrwałych dyskusjach i zasięgnięciu opinii licznych ekspertów i instytucji.

Wszyscy członkowie grupy zgadzają się co do jednej podstawowej kwestii: **Europa znajduje się obecnie w punkcie zwrotnym swoich dziejów. Przewyciężymy wyzwania, które stoją przed nami, jeśli my wszyscy – politycy, obywatele, pracodawcy i pracownicy – będziemy w stanie zjednoczyć się wokół wspólnego celu określonego potrzebami epoki.**

Od czasu gdy została utworzona nasza grupa, w Europie wiele się wydarzyło; doszło m.in. do kryzysu instytucjonalnego spowodowanego odrzuceniem traktatu z Lizbony oraz niedawnego kryzysu finansowego, który dał początek globalnej recesji.

Pomyślna ratyfikacja traktatu lizbońskiego pozwoliła nam zakończyć długi okres introspekcji, która odciągała uwagę Unii od głównych wyzwań na przyszłość.

Niestety, kryzys finansowy, który był skutkiem niedoskonałości funkcjonowania naszych instytucji finansowych i nadzoru nad nimi, wciąż trwa. Jego implikacje społeczne, gospodarcze i polityczne silnie wpłynęły na sytuację w Unii, a w konsekwencji – także na nasze refleksje. **W tym kluczowym momencie UE musi działać w sposób zdecydowany i razem, unikając pokusy protekcjonizmu.**

Obecny kryzys, pomimo że rozpoczął się po drugiej stronie Atlantyku, dotknął Europę bardziej niż jakikolwiek inny region świata, obnażając strukturalne słabości gospodarki europejskiej, które zostały już dawno zdiagnozowane, ale zbyt często były ignorowane.

Kryzys zadziałał zatem dla Europy jak pobudka wzywająca do działania w obliczu przemian globalnego porządku. Jak zawsze w toku przemian krystalizujący się nowy porządek wyłoni nowych wygranych i przegranych. Jeśli Europa nie chce znaleźć się wśród tych ostatnich, musi patrzeć na zewnątrz i zaangażować się w ambitny długofalowy program reform na następne dwadzieścia lat.

Liderzy UE muszą nadal podejmować działania na rzecz przewyciężenia obecnego kryzysu, ale muszą być one połączone ze średnio- i długoterminowymi reformami, których Unia potrzebuje. Mówimy o Unii ze względu na nasz jednolity rynek, naszą wspólną walutę oraz nasz pakt stabilności i wzrostu, które oznaczają, że jesteśmy od siebie nawzajem zależni. Obywatele Europy muszą zmierzyć się z kryzysem wspólnie; w przeciwnym razie wszelkie indywidualne inicjatywy skazane będą na porażkę.

Aby w pełni wyjść z kryzysu, musimy tak długo kontynuować środki pobudzające naszą gospodarkę, aż będą one mogły samodzielnie funkcjonować. Jeśli wydatki zostaną obcięte za wcześnie, proces wychodzenia z kryzysu może się odwrócić. Naszym priorytetem numer jeden musi pozostać tworzenie miejsc pracy i wzrost gospodarczy. A te państwa członkowskie, których nie stać już na dalsze wydatki – z powodu kosztownych operacji ratunkowych, rosnących nakładów na cele społeczne i uszczuplenia źródeł dochodów – będą musiały liczyć na to, że UE i pozostałe państwa członkowskie przejmą inicjatywę w tworzeniu warunków sprzyjających ożywieniu koniunktury.

Wzmocnienie zarządzania gospodarką w UE jest pilną koniecznością, jeśli chcemy uniknąć szkód asymetrycznych, które wynikają ze współistnienia naszej unii walutowej i jednolitego rynku z rozbieżnymi strategiami gospodarczymi. Przyczyny kryzysu nie miały związku z euro ani paktem stabilności i wzrostu, ale mechanizmy te nie były wystarczające, by

podczas trwania kryzysu zapewnić konwergencję gospodarczą. UE musi znaleźć antidotum na obecny brak równowagi między państwami członkowskimi, analizując i **korygując straty w zakresie konkurencyjności odzwierciedlone w deficytach bilansu płatniczego i obrotów bieżących**. Kwestie te muszą zostać uwzględnione w unijnych kryteriach konwergencji; konieczne jest również stworzenie instrumentu, który gwarantowałby stabilność waluty w przypadku nieprzewidzianych kryzysów.

Jeśli UE ma uniknąć powtórki z kryzysu, musi pilnie podjąć reformy ukierunkowane na poprawę funkcjonowania naszych instytucji finansowych i nadzoru nad nimi.

Instytucje te do dziś nie odstąpiły od większości praktyk leżących u podłoża kryzysu, jeśli nie liczyć znacznego ograniczenia liczby udzielanych kredytów. Rzeczą pożądaną byłoby koordynowanie tych reform w łonie grupy G20, ale zanim stanie się to rzeczywistością, UE musi opracować swoje własne normy i mechanizmy regulacyjne będące podstawą kontroli i nadzoru. Nasi obywatele po prostu nie zaakceptują kolejnej operacji ratunkowej na taką skalę, jakiej ostatnio doświadczyliśmy.

W perspektywie roku 2030, aby utrzymać spójność społeczną i walczyć ze zmianą klimatu, obywatele europejscy będą potrzebowali wysoce konkurencyjnej i zrównoważonej społecznej gospodarki rynkowej.

Będzie to wymagało ambitnego programu reform o jasno określonych priorytetach i skuteczniejszych mechanizmach egzekwowania niż otwarta metoda koordynacji. W świetle powyższego zakładamy, że nowa strategia „Europa 2020”, opracowana przez Komisję, będzie częścią tego doniosłego przedsięwzięcia.

UE musi zatem bez dalszej zwłoki doprowadzić do końca reformy strukturalne, które pozostały do przeprowadzenia w ramach agendy lizbońskiej. Będzie to wymagało zreformowania mechanizmów wdrożeniowych, za pomocą skuteczniejszego systemu zachęt, aby zagwarantować, że cele wyznaczone przez Radę Europejską oraz inne instytucje europejskie zostaną faktycznie wypełnione.

Kapitał ludzki jest głównym strategicznym czynnikiem sukcesu w gospodarce światowej. A jednak Europa dała się wyprzedzić w wyścigu do gospodarki opartej na wiedzy. Nadrobienie zaległości będzie wymagało skoordynowanych działań. Państwa członkowskie – z pomocą sektora prywatnego – muszą zmobilizować zasoby, które zgodzono się zainwestować w badania i rozwój, i zreformować wszystkie aspekty edukacji łącznie ze szkoleniem zawodowym. Unia musi również działać przy pomocy własnych zmienionych instrumentów budżetowych, lepiej wykorzystując przy tym Europejski Bank Inwestycyjny oraz Europejski Fundusz Inwestycyjny. Musimy też rozważyć możliwość znalezienia nowych źródeł dochodów, na przykład w postaci podatku od emisji CO₂.

UE musi wprowadzić wspólną politykę energetyczną w wymiarze zarówno wewnętrznym, jak i zewnętrznym, która pozwoli nam osiągnąć lepszą efektywność energetyczną

oraz wprowadzić oszczędności takiego rządu, o jakim mowa w strategii „Europa 2020”, jak również zdywersyfikować dostawy energii z państw trzecich. Europejczycy muszą również przystąpić do poważnej dyskusji na temat zapotrzebowania na bezpieczną energię jądrową w Europie oraz muszą określić zarysy stałego systemu zachęt do rozwoju alternatywnych źródeł energii.

UE musi w dalszym ciągu przewodzić walce ze zmianą klimatu. Aby jednak działać skuteczniej i bardziej liczyć się w wyłaniającym się porządku światowym, musi unikać powtarzania błędów, które popełniliśmy w Kopenhadze. Konieczne będzie opracowanie prawdziwie wspólnej strategii negocjacyjnej, która pozwoli nam skuteczniej bronić naszych interesów.

Europejczycy muszą uporać się z wyzwaniami demograficznymi. Jeśli nie zostaną podjęte pilne środki, starzejące się społeczeństwa będą wywierały niemożliwy do udźwignięcia nacisk na nasze systemy emerytalne, zdrowotne i socjalne, oraz będą naruszały naszą konkurencyjność gospodarczą. Środki priorytetowe muszą obejmować coraz większy udział kobiet w sile roboczej; ułatwianie lepszego osiągnięcia równowagi między życiem zawodowym i osobistym; zmianę naszego pojmowania przejścia na emeryturę, tak aby było ono postrzegane jako prawo, a nie jako obowiązek; a także opracowanie bardziej proaktywnej polityki imigracyjnej dostosowanej do naszych potrzeb demograficznych oraz do potrzeb rynku pracy.

W obliczu pokus nacjonalizmu gospodarczego UE musi wzmocnić jednolity rynek oraz ukończyć jego tworzenie, tak aby obejmował usługi, społeczeństwo cyfrowe oraz inne sektory, które mogą się stać główną siłą napędową wzrostu i tworzenia miejsc pracy na rynku 500 milionów użytkowników i konsumentów. **Wzmocnieniu i ukończeniu tworzenia jednolitego rynku powinna towarzyszyć lepsza koordynacja podatkowa.** **Europejczycy muszą zreformować rynek pracy oraz zmodernizować praktyki zarządzania przedsiębiorstwami.** Jeśli mamy w pełni urzeczywistnić potencjał rewolucji technologicznej, musimy dokonać istotnych zmian w strukturach naszego rynku pracy. Niektóre państwa członkowskie z powodzeniem przeprowadziły już reformy w oparciu o model elastycznego rynku pracy i bezpieczeństwa socjalnego (flexicurity); musimy czerpać z tych doświadczeń, dostosowując je jednocześnie do naszych zróżnicowanych warunków krajowych. Musimy zwiększyć zdolność naszych pracowników do znajdowania zatrudnienia oraz elastyczność naszych przedsiębiorstw funkcjonujących w gospodarce, która jest w nieustannym ruchu. Priorytetem musi stać się poprawa wydajności pracy, a wzrost wydajności trzeba uczynić wprost proporcjonalnym do wysokości dochodu.

Stawienie czoła tym wyzwaniom nie będzie wymagało zmian w Traktacie. Zgodnie z naszym mandatem nie wprowadzamy też w niniejszym sprawozdaniu ścisłego rozróżnienia między poszczególnymi szczeblami władzy, ani nie wskazujemy, na jakim szczeblu należy podjąć działania. Nie zajmujemy się pytaniem, kto powinien działać, ale raczej, jakie działania – i to bez dalszej zwłoki – należy podjąć. Oznacza to również,

że trzeba pilnie ocenić istniejące poziomy i priorytety budżetowe, w tym zarówno środki celowe przyznawane przez Unię, jak i środki przydzielane przez państwa członkowskie w dążeniu do osiągnięcia priorytetów uzgodnionych na szczelbu UE. Połączenie ambitnych celów z ograniczonymi środkami i słabymi mechanizmami wdrożeniowymi to przepis na porażkę.

Jeśli UE ma osiągnąć swoje cele, **Rada Europejska i Eurogrupa będą musiały wzmocnić swoją rolę przywódczą w porozumieniu z Komisją i Parlamentem Europejskim.**

Przystępując do tych reform, musimy w pełni wykorzystać nowe narzędzia zawarte w traktacie z Lizbony, aby rozwinąć powszechniejszy udział obywateli w życiu Unii; skuteczną wewnętrzną i zewnętrzną politykę bezpieczeństwa; trwalsze stosunki z sąsiadami; a także zdolność wyrażania naszych interesów za granicą.

Projekt UE powinien stać się również projektem obywatelskim. Nasi obywatele są przekonani – jak pokazują sondaże, nawet bardziej niż ich przywódcy – że w interesie Unii i jej państw członkowskich leży, aby UE stała się bardziej liczącym się i skuteczniejszym światowym graczem oraz by w swoich wysiłkach na rzecz promowania naszych wspólnych interesów przemawiała jednym głosem.

Nasi obywatele oczekują lepszej koordynacji na szczelbu europejskim w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej i terroryzmu, ponieważ wiedzą, że jest to jedyny sposób uporańia się z tymi wyzwaniami na obszarze, po którym ludzie mogą się swobodnie przemieszczać przez granice.

Nasi obywatele zdają sobie sprawę, że nasz dobrobyt, nasz rozwój i nasze bezpieczeństwo są związane z dobrobytem, rozwojem i bezpieczeństwem naszych sąsiadów, z którymi musimy rozwinąć szczególnie bliską współpracę w dążeniu do zaspokajania naszych wspólnych interesów.

Nasi obywatele wiedzą, że nasza polityka zagraniczna będzie miała większy zasięg oddziaływania i skuteczność, jeśli będziemy umieli działać wspólnie w obronie naszych interesów, zamiast okazywać brak jedności, gdy każde państwo członkowskie próbuje przekrzyczeć pozostałe w stylu minionych lat.

Nasi obywatele chcą, by Unia Europejska służyła ich interesom, a co za tym idzie oczekują, by ich prawa socjalne, obywatelskie, rodzinne i pracownicze towarzyszyły im w każdym miejscu, w którym się znajdują w Unii. To dzięki zagwarantowaniu możliwości przenoszenia praw socjalnych Unia nabiera większego znaczenia dla swoich obywateli.

Wszystko to dobitnie świadczy o potrzebie nowego porozumienia między instytucjami europejskimi oraz przedstawicielami gospodarki i społeczeństwa; a także między różnymi szczeblami władzy – krajowym, regionalnym i lokalnym. Przede wszystkim **obecna sytuacja**

wymaga zdecydowanego przywództwa politycznego zdolnego do prowadzenia szczerego i owocnego dialogu z obywatelami oraz do rządów partnerskich. Zagwarantowanie poparcia naszych obywateli będzie kluczowe nie tylko do tego, by Unia mogła przetrwać społeczne i gospodarcze skutki kryzysu, ale również do tego, by mogła podjąć reformy strukturalne, które są niezbędne, jeśli Europa ma być silniejsza w przyszłości.

UE to coś więcej niż wspólny rynek. To również Unia wartości. Przy wsparciu obywateli Europy UE może przewodzić wysiłkom na rzecz rozwiązania głównych globalnych wyzwań. W obliczu kryzysu, którego sami nie wywołali, nasi obywatele odnowią swoją wiarę w projekt europejski tylko wtedy, gdy ich przywódcy szczerze przedstawią im skalę stojących przed nimi wyzwań oraz zwrócą się do nich, aby zaangażowali się na skalę porównywalną do zaangażowania, które przyniosło Europie dobrobyt po drugiej wojnie światowej.

Z poważaniem

CZŁONKOWIE GRUPY REFLEKSJI

Felipe González Márquez, przewodniczący *Vaira Vīķe-Freiberga, wiceprzewodnicząca*

Jorma Ollila, wiceprzewodniczący

Lykke Friis (do listopada 2009 roku)

Rem Koolhaas

Richard Lambert

Mario Monti

Rainer Münz

Kalypso Nicolaïdis

Nicole Notat

Wolfgang Schuster

Lech Wałęsa

SPIS TREŚCI

OD CZŁONKÓW GRUPY REFLEKSJI DO RADY EUROPEJSKIEJ	3
UE STOI PRZED WYBOREM	11
ODNOWIENIE EUROPEJSKIEGO MODELU GOSPODARCZEGO I SPOŁECZNEGO	15
WZROST DZIĘKI WIEDZY: UWALNIANIE POTENCJAŁU JEDNOSTKI	21
DEMOGRAFICZNE WYZWANIE: STARZENIE SIĘ SPOŁECZEŃSTWA, MIGRACJA I INTEGRACJA	25
BEZPIECZEŃSTWO ENERGETYCZNE I ZMIANA KLIMATU: NOWA REWOLUCJA PRZEMYSŁOWA	31
BEZPIECZEŃSTWO WEWNĘTRZNE I ZEWNĘTRZNE: WIECZNE WYZWANIE	37
EUROPA W ŚWIECIE: ASERTYWNY GRACZ	43
UE I JEJ OBYWATELE	47
WYKORZYSTYWANIE MOCNYCH STRON UE	51
PODZIĘKOWANIA	53

UE STOI PRZED WYBOREM

Tempo i skala zmian zachodzących od zakończenia zimnej wojny są oszałamiające. Nic nie jest takie samo, jak dwadzieścia lat temu: inaczej pracujemy, konsumujemy, podróżujemy, inny kształt mają stosunki międzyludzkie, z innymi racjami się utożsamiamy, inne kwestie budzą nasz lęk. A większość tych zmian była dla nas zaskoczeniem. Ogólnoświatowy kryzys finansowy to tylko ostatnie z serii wydarzeń, które wstrząsnęły naszymi przekonaniami i tym, w co wierzymy. Po raz pierwszy we współczesnej historii Europy zapanowała powszechna obawa, że dzisiejsze dzieci będą miały w życiu gorzej niż pokolenie ich rodziców. Żyjemy obecnie w erze niepewności.

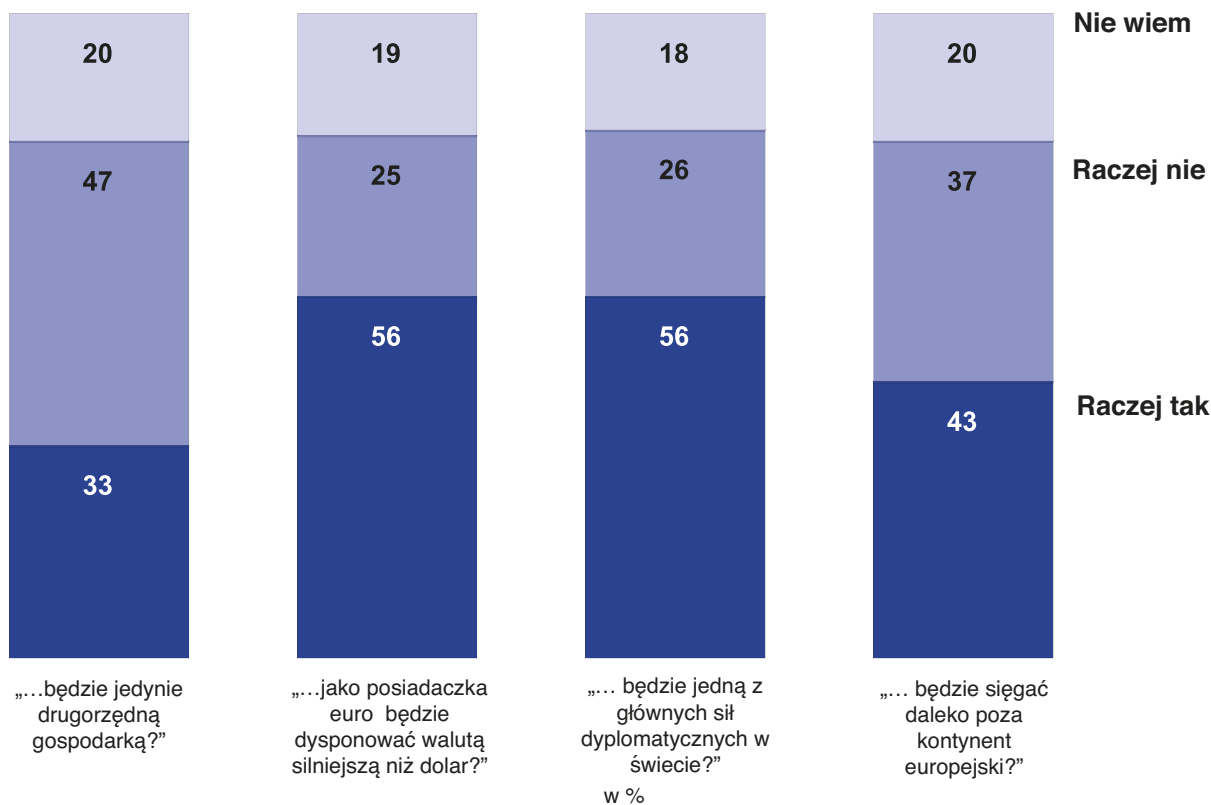
Ta sytuacja stanowi niespotykane dotąd wyzwanie dla Unii Europejskiej. Przez większość swojego istnienia UE była

gwarantem wewnętrznej stabilności, pokoju, demokracji i – w dużej mierze – dobrobytu dla połowy kontynentu po drugiej wojnie światowej. Z czasem – w następstwie bezprecedensowej integracji politycznej i gospodarczej – UE objęła swoim oddziaływaniem drugą połowę Europy. Te sukcesy pozwoliły UE – z jej jednolitym rynkiem i wspólną walutą – stać się największą siłą gospodarczą świata. Jednak gdy teraz obywatele Europy wpatrują się w coraz bardziej złożoną i niepewną przyszłość, nie towarzyszy im wspólny cel, który charakteryzował lata powojenne.

Wcześniejsze osiągnięcia UE dotyczyły głównie jej własnego zakątka świata. Podczas kolejnych etapów integracji zewnętrzne środowisko Europy pozostawało stosunkowo

Prognozy dla Unii Europejskiej na 2030 rok

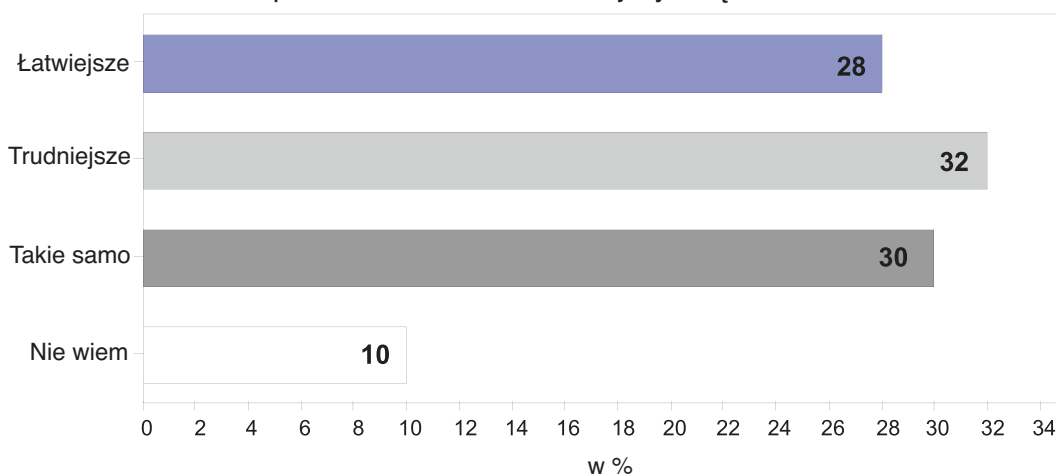
„Czy Państwa zdaniem w 2030 roku Unia Europejska...”



Źródło: Eurobarometr 6/2009 (UE-27)

Prognozy co do poziomu życia obywateli UE w 2030 roku

„Proszę sobie wyobrazić Unię Europejską w 2030 roku. Czy życie jej obywateli w porównaniu z dniem dzisiejszym będzie...?”



Źródło: Eurobarometr 6/2009 (UE-27)

stabilne. Dzisiejsza sytuacja jest diametralnie inna. Przez świat przetaczają się szybkie zmiany. W ciągu kolejnych dwudziestu lat układ sił w świecie stanie się wielobiegunowy, a światowy środek ciężkości przesunie się: do Azji i na południe kuli ziemskiej, w stronę nowych podmiotów publicznych i prywatnych, i w górę – ku instytucjom ponadnarodowym. Wyzwania, które stoją dzisiaj przed Europą, są konsekwencją zarówno wydarzeń poza jej granicami, jak i nieśmiałości, z jaką Europa na te wydarzenia reaguje. Jeśli Unia ma zabezpieczyć swą przyszłość, musi tak dostosować swe cele i politykę, by być w stanie zmierzyć się z tym szybko zmieniającym się światem.

Sprostac̄ radykalnym przemianom świata

Ostatnie dwadzieścia lat było niespokojne, a następne dwie dekady prawdopodobnie będą takie w jeszcze większym stopniu. Wyłania się nowy wielobiegunowy świat, w którym władza jest bardziej rozproszona, a dynamika stosunków międzynarodowych – coraz bardziej złożona. Przy wolniejszym wzroście niż w przypadku głównych konkurentów UE, jej udział w dobrobycie światowym w sposób nieunikniony się zmniejsza. Kapitał ludzki UE przez długi czas był fundamentem jej gospodarki dzięki wyróżniającej ją innowacyjności i kreatywności. Jednak obecnie inne regiony świata idą szybko naprzód dzięki większym nakładom na badania, rozwój technologii i innowacje. Przewiduje się, że do roku 2030 to Azja stanie się liderem w dziedzinie rozwoju nauki i techniki produkującym dobra o wysokiej wartości, zdolne przekształcić produkcję i ogólną jakość życia.

Ponieważ gospodarki wschodzące dorównują poziomem standardów życiowych zaawansowanemu uprzemysłowionemu światu, wzrasta światowe zużycie energii. Prawdopodobne jest, że do roku 2030 światowe zapotrzebowanie na energię zwiększy się o 50 procent w stosunku do dnia dzisiejszego, przy czym 80 procent podaży będą stanowiły paliwa kopalne. Wszystko wskazuje na to, że zwiększy się zależność od importu energii – blisko dwie trzecie energii używanej przez UE może pochodzić z importu.

Dodatkowo na dostępność energii i innych ważnych zasobów z dużym prawdopodobieństwem negatywnie oddziaływać będzie zmiana klimatu; powszechne są też wizje poważnych niedoborów, które wystąpią przed 2030 rokiem. Zmienność cen i niepewność zaopatrzenia będą się pogłębiać z powodu niestabilności politycznej krajów bogatych w źródła energii. Wzrost zużycia energii ze źródeł odnawialnych będzie szybszy niż wzrost zużycia energii ze źródeł tradycyjnych, ale do roku 2030 energia odnawialna będzie nadal stanowić jedynie małą część światowej podaży energii. Do tego trendu dochodzą jeszcze nasze niepowodzenia w ograniczaniu utraty bioróżnorodności, co ma poważne skutki dla długoterminowej stabilności gospodarczej.

To wszystko nakłada się na poważne transformacje społeczne zachodzące w naszych państwach. Z uwagi na starzenie się społeczeństw, w których liczba osób w wieku powyżej 65 lat przypadająca na jednego pracującego podwoi się w stosunku do dnia dzisiejszego, państwa członkowskie UE będą musiały dokładać znacznych wysiłków, by finansować systemy

pomocy społecznej i utrzymywać w aktywności zawodowej starszych ludzi. Wraz ze zmniejszaniem się krajowej podaży siły roboczej i umiejętności Europa będzie musiała przyciągać więcej pracowników migrujących, co będzie miało wpływ na naszą zdolność kierowania procesami integracji społecznej. Wreszcie – rewolucja technologiczna i komunikacyjna zmienia zarówno nasze relacje prywatne, jak i zawodowe, narzucając nowe wzory życia i pracy, w których wielu osobom zbyt trudno jest się odnaleźć.

Prosty wybór dla UE: reformy albo schyłek

Wiele z tych zmian zostało przyspieszonych przez obecny kryzys gospodarczo-finansowy będący najpoważniejszym od czasu wielkiej depresji kryzysem tego rodzaju, z którego całkowite wyjście zajmie UE lata. Obecny kryzys ukazał strukturalne słabości podstaw większej części gospodarki europejskiej – niższą wydajność, bezrobocie strukturalne, nie dość elastyczny rynek pracy, przestarzałe umiejętności i słaby wzrost gospodarczy.

Równocześnie mniejszy wpływ kryzysu na kraje takie, jak Chiny czy Indie, oraz ich o wiele szybsze wyjście z tego kryzysu sprawiają, że szybkie zmiany dotyczące gospodarkę są przez wielu postrzegane z większym niepokojem. Istnieje obawa, że gospodarki wschodzące mogą realizować swój pełny potencjał gospodarczy korzystając ze słabości strukturalnych Europy. W istocie obecne przetasowania produkcji gospodarczej mogą przynosić korzyści wielu stronom, prowadząc do ogólnego zwiększenia inwestycji, handlu i konsumpcji. Ale UE nie może zakładać, że rozkwit innych będzie z pewnością sytuacją, w której nie będzie przegranych. Jeśli UE nie dostosuje się do potrzeb światowej gospodarki, istnieje realne niebezpieczeństwo, że względna utrata znaczenia Europy może zmienić się w bezwzględna.

Po 50 latach konsolidacji – zarówno wertykalnej, jak i horyzontalnej – UE stoi przed zasadniczym wyborem. Albo rok 2010 stanie się początkiem nowej epoki w jej dziejach, a przez następnych 50 lat Europa stanie się stanowiącym graczem na arenie światowej, albo Unia i jej państwa człon-

kowskie będą schodzić na dalszy plan i stawać się coraz mniej znaczącym zachodnim półwyspem kontynentu azjatyckiego.

Opowiedzenie się za ambicjami na skalę światową nie powinno bynajmniej skutkować ograniczaniem reform wewnętrznych; zdolność oddziaływania na zewnątrz nie jest możliwa bez trwałego wzrostu i wewnętrznej spójności w całej Unii Europejskiej. Trwająca obecnie era ma jednak charakter zdecydowanie globalny, a transformacja kreuje nowych zwycięzców i przegranych. Jeśli nie chcemy dołączyć do szeregu przegranych, musimy podjąć teraz odważne działania.

Dlaczego Unia Europejska?

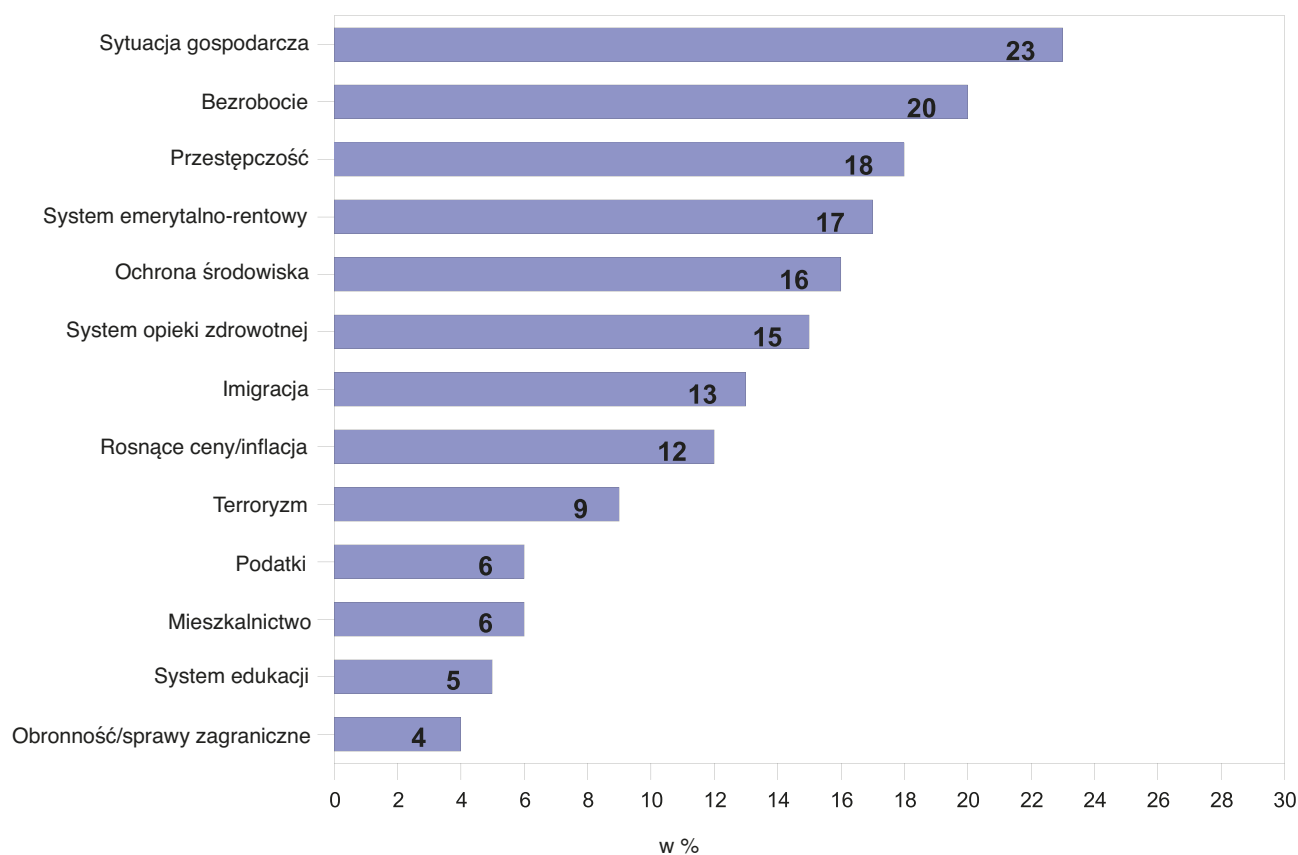
Wyzwania, z którymi mierzymy się dzisiaj, są inne od tych z przeszłości i wymagają innych odpowiedzi. Bez względu na to, czy weźmiemy pod uwagę względny spadek demograficzny i gospodarczy, zmianę klimatu czy niedobory energii, wyzwania te możemy zrozumieć i stawić im czoła tylko w kontekście regionalnym i globalnym. To tutaj UE jako całość, która znaczy dużo więcej niż suma jej państw członkowskich, może dowieść swej wartości. Przez połączenie różnych szczebli władzy – od globalnego po lokalny – UE potrafi znacznie lepiej niż jakiegokolwiek państwo członkowskie zmierzyć się z najtrudniejszymi próbami XXI wieku.

Nie stanie się to automatycznie. Pomimo tego że UE ma do dyspozycji konieczne struktury i instrumenty, muszą one zostać wykorzystane przez państwa członkowskie w sposób zdecydowany i do właściwego celu.

Zasadniczo, wspólna agenda UE sprowadza się do dwóch nadrzędnych i zintegrowanych wyzwań: zapewnienia trwałości naszego modelu społecznego i gospodarczego oraz wypracowania środków wspierania i obrony tego modelu, zgodnie z naszymi wspólnymi wartościami i interesami, na arenie światowej. Dlatego należy poprzeć nowy program Komisji zatytułowany „Europa 2020”, ale docelowo konieczne będzie osadzenie go w szerszej perspektywie.

Najważniejsze problemy w 2030 roku

„Proszę sobie wyobrazić rok 2030. Jakie będą Państwa zdaniem dwa najważniejsze problemy stojące przed (naszym krajem)?” (max. 2 odpowiedzi)



Nie wiem: 8%

Źródło: Eurobarometr 6/2009 (UE-27)

Aby stać się skutecznym i dynamicznym graczem na arenie światowej, UE musi także skierować swoją solidarność ku samej istocie przedsięwzięcia europejskiego. Solidarność nie jest przyrodzonym prawem – zależy od indywidualnego i zbiorowego poczucia odpowiedzialności. Jako taka może i musi przenikać unijny proces tworzenia polityki i relacje na wszystkich poziomach, między poszczególnymi osobami i pokoleniami oraz między miejscowościami, regionami i państwami członkowskimi.

A jednak obywatelom Europy wciąż wielką trudność sprawia znalezienie w UE odpowiedzi na swoje problemy. Jeśli nasza misja ma być wspólnym dziełem, politycy i obywatele muszą wziąć na siebie odpowiedzialność za przedsięwzięcie euro-

pejskie. Jeśli rządy będą nadal w odpowiednich dla siebie momentach i w wygodny dla siebie sposób traktowały UE i jej instytucje jak coś obcego lub wrogiego, nadzieja na doprowadzenie do tego, co jest niezbędne dla sukcesu UE, a mianowicie, by ludzie chętnie się z nią identyfikowali, jest niewielka. Natomiast odzyskanie wsparcia obywateli UE przez umożliwienie aktywniejszego udziału i zapewnienie przejrzystości jest niezbędne, by UE stała się synonimem sukcesu.

ODNOWIENIE EUROPEJSKIEGO MODELU GOSPODARCZEGO I SPOŁECZNEGO

Centralnym elementem europejskiej wspólnoty jest swoisty model gospodarczy i społeczny określony w traktacie lizbońskim jako „społeczna gospodarka rynkowa o wysokiej konkurencyjności”. Istnieje kilka odmian tego modelu, które pod względem jakościowym osiągają różne wyniki, ale wszystkie w ogólnym zarysie mieszczą się we wspólnych ramach. Model ten, oparty na idei głoszącej, że do wzrostu gospodarczego należy dochodzić poprzez rynek realizujący cele społeczne, cieszy się szerokim poparciem społecznym. Po drugiej wojnie światowej pomógł on przekształcić Europę w obszar wysoko rozwiniętego przemysłu i usług, charakteryzujący się wysokim potencjałem tworzenia miejsc pracy, który z kolei umożliwił stworzenie sprawiedliwego systemu zabezpieczenia społecznego. W ten sposób stworzono kompletny system, łącząc w nim solidarność, odpowiedzialność i konkurencyjność.

W obliczu nowych krajowych i globalnych zagrożeń model ten wymaga jednak ponownego zdefiniowania i dostosowania

do zmieniających się warunków. W ciągu ostatnich dwudziestu lat potencjał UE w zakresie generowania wzrostu i tworzenia miejsc pracy oraz, co za tym idzie, poprawy poziomu życia, był dużo niższy niż w przypadku jej partnerów handlowych. Chociaż niektóre państwa członkowskie zdołały wyłamać się z tego schematu, sytuacja ta trwa do dziś. Obnażając słabości strukturalne gospodarki europejskiej, obecny kryzys finansowy i gospodarczy był dla Europy zimnym prysznicem. W obliczu rosnącej konkurencyjności gospodarek wschodzących i rozwiniętych UE musi przedsięwziąć nowy śmiały program reform z myślą o poprawie wydajności gospodarczej.

Co więcej, porozumienie dotyczące modelu uzależnione jest od utrzymania równowagi między jego wymiarem społecznym a rynkowym. Ta równowaga ulegała z czasem zaburzeniom w miarę narastania nierówności społecznych. W przypadku niektórych obywateli UE wykluczenie społeczne i



Targ w mieście – ostatecznie wszystkie interesy mają wymiar lokalny.

Zdjęcie: Schubert



Programy szkoleniowe i edukacyjne to klucz do sukcesu zawodowego.

Zdjęcie: Hass

złe warunki pracy pozostają faktem. Reforma gospodarcza nie zakończy się na rozwiązaniu tego problemu. Wręcz przeciwnie: wznowieniu nacisku na coraz większą wydajność gospodarczą musi towarzyszyć nowa polityka społeczna. Innymi słowy, zrównoważenie europejskiego modelu gospodarczego i społecznego będzie zależało od udanego przywrócenia dynamicznej równowagi między gospodarczym, społecznym i środowiskowym wymiarem rozwoju.

W poszukiwaniu wzrostu gospodarczego i miejsc pracy

Silna gospodarka, konkurencyjna na arenie światowej i charakteryzująca się wysoką produktywnością, jest nieodzownym warunkiem poprawy standardów życia. Wzrost gospodarczy jest w coraz większym stopniu uzależniony od zmian technologicznych i rosnącej specjalizacji w warunkach pogłębiania się globalizacji. W wyniku zmian strukturalnych ta sytuacja wpływa na pracowników i przedsiębiorstwa oraz na funkcjonowanie rynków i zarządzanie spółkami. Cyfryzacja zwiększa zakres outsourcingu, a rewolucja w technologiach informacyjno-komunikacyjnych może zapewnić duży potencjał wzrostu produktywności na przyszłe dekady.

UE może przyspieszyć proces wzrostu, zwiększając poziom rozwoju rynku wewnętrznego, np. w dziedzinie usług, a także zwalczając wszystkie formy protekcjonizmu i zdławiając wysiłki na rzecz pomyślnego zakończenia rundy dahuńskiej. Nie można dopuścić, aby zbędne obciążenia rynku pracy i przedsiębiorstw hamowały rozwój dynamicznych i nowatorskich usług; należy natomiast wspierać przedsiębiorczość i podejmowanie ryzyka. Jesteśmy przekonani, że zmiany technologiczne, globalizacja i fakt starzenia się społeczeństw wymagają pilnego wprowadzenia reform strukturalnych służących poprawie elastyczności, konkurencji i dynamiki.

W procesie tworzenia lepszych i liczniejszych miejsc pracy kluczową rolę odgrywa reforma rynku pracy. Państwa członkowskie powinny starać się poprawić trzy najważniejsze aspekty swoich rynków pracy: elastyczność i bezpieczeństwo swojej siły roboczej („model flexicurity”); mobilność siły roboczej; oraz kulturę przedsiębiorstw i ich praktyki zarządcze. Należy również podwyższyć współczynnik aktywności zawodowej (zob. fragment poniżej dotyczący demografii).

Zdolność elastycznego dostosowywania się siły roboczej do ciągłych zmian w produkcji jest kluczowym elementem utrzymania produktywności. Elastyczności rynku pracy musi jednak towarzyszyć bezpieczeństwo zatrudnienia. W szybko zmieniającym się świecie to nie miejsca pracy należy chronić,

ale osoby, które pracę straciły; w tym celu należy zwiększać zatrudnialność tych osób. Model *flexicurity* jest najlepszym sposobem na zapewnienie tej ochrony, ponieważ pomaga on pracownikom na skorzystanie ze zmian na rynkach pracy i na zmianę miejsca pracy na lepsze. Kluczowym elementem tego podejścia jest zdolność do zdobywania i dostosowywania umiejętności w ciągu całego życia połączona z warunkami pozwalającymi na przenoszenie tych umiejętności w ramach państw członkowskich i pomiędzy nimi.

Dziś pracownicy i przedsiębiorcy wciąż mają problemy z odnajdowaniem i zrozumieniem zasad i przepisów dotyczących podejmowania zatrudnienia lub rozpoczynania nowej działalności. Biurokratyzmu nie można zlikwidować ustawą, ale nie powinien on stanowić przeszkody dla mobilności. Co ważniejsze, należy raz na zawsze wprowadzić możliwość łatwego przenoszenia uprawnień do zabezpieczenia społecznego między państwami członkowskimi. Należy zapewnić uznawanie kwalifikacji w całej UE i wspierać wielojęzyczność. UE powinna także wypracować nową „politykę przekwalifikowania zawodowego”, aby wspierać i ułatwiać zmianę miejsc pracy oraz promować społeczny wymiar Unii.

Ponadto niezbędne są daleko idące zmiany w kulturze i praktykach zarządczych przedsiębiorstw, jeżeli działania ukierunkowane na poprawę umiejętności ich pracowników mają się powieść. Przedsiębiorstwa powinny bardziej wspierać inicjatywy pracownicze i otwartą innowacyjność mające na celu poprawę konkurencyjności za pomocą nowych procesów i technologii produkcyjnych. Będą również musiały wspierać kulturę odpowiedzialności w przedsiębiorstwie.

Realizacja ambicji społecznych Europy za pomocą nowych ukierunkowanych polityk

Temu nowemu dążeniu do reformy gospodarczej muszą towarzyszyć nowe, ukierunkowane środki mające na celu poprawę bezpieczeństwa pracowników i solidarności z nimi. Systemy pomocy społecznej zasługują na solidną ochronę przed nadużyciami i pokusami nadużyć. Należy zapewnić równowagę między prawami a obowiązkami. Zamiast oferować długotrwałe wsparcie osobom w wieku produkcyjnym,

w szczególności należy tak dostosować strukturę systemów zabezpieczenia społecznego, aby sprzyjała ona szybkim powrotom na rynek pracy.

W świetle istniejącego podziału kompetencji w zakresie polityk społecznych priorytetowo traktować należy jasno określone i wspólnie uzgodnione cele, zgodnie z zaleceniami strategii „Europa 2020”. Państwa członkowskie powinny podjąć inicjatywę w zakresie eliminowania nierówności wynikających z dualnego charakteru rynków pracy i sprawiającej, że niektórych pracowników chronią długoterminowe umowy o pracę, a inni nie mają żadnej ochrony i ciągle są zagrożeni zwolnieniem.

Podobnie też państwa członkowskie powinny przeznaczyć odpowiednie zasoby na walkę z wykluczeniem społecznym i ubóstwem oraz dyskryminacją ze względu na płeć, wdrażając np. istniejące akty prawne UE, aby zapewnić uzgodnione minimalne normy. Kluczowym elementem tego przedsięwzięcia będzie upodmiotowienie osób poszukujących pracy i innych partnerów społecznych. Na dobry początek należałoby poprawić jakość informacji dostępnych w Europejskich Służbach Zatrudnienia (EURES) i rozszerzyć dostępność e-infrastruktury na gospodarstwa domowe, szkoły i przedsiębiorstwa.

Zapewniając odpowiednią koordynację polityki społecznej i podatkowej, UE może wspierać swoje państwa członkowskie w realizowaniu celów społecznych zgodnie z ich indywidualnymi preferencjami – bez zakłócania konkurencji ani zaburzania funkcjonowania jednolitego rynku. Należy w pełni włączyć Europejski Bank Inwestycyjny i Europejski Fundusz Społeczny w walkę z ubóstwem oraz we wspieranie celów spójności społecznej uzgodnionych na szczeblu UE.

UE powinna także podobnie wspierać cel, którym jest dobre zdrowie Europejczyków – pierwszoplanowy atut społeczny i gospodarczy – w szczególności poprzez rozwijanie sektorów i usług opieki zdrowotnej oraz związanych z dobrostanem i wiekiem.

Co więcej, z uwagi na kryzys środowisko biznesowe powinno przyjąć na siebie odpowiedzialność, dążąc do samoregulacji

w zakresie etyki, rozliczalności, świadomości społecznej i ekologicznej, walki z dyskryminacją, szkolenia przez całe życie i ciągłej poprawy warunków pracy.

Tworzenie sytuacji, w której wszyscy wygrywają: nowy ład dla jednolitego rynku

Wyżej wymienionym środkiem społecznym i gospodarczym powinien towarzyszyć w pełni działający jednolity rynek, który powinien również te środki wspierać. Przeszkodą w rozwoju jednolitego rynku były przez długi czas dwa równoczesne zjawiska: istniejący w niektórych państwach członkowskich opór przed stosowaniem przepisów dotyczących rynku wewnętrznego, konkurencji i pomocy państwa; oraz skłonności innych państw członkowskich do przeciwstawiania się nawet umiarkowanym inicjatywom na rzecz koordynacji podatkowej, co usprawniłoby funkcjonowanie jednolitego rynku i rozwiało obawy, że jednolity rynek może utrudniać realizację celów społecznych.

Jeżeli tendencje te byłyby ignorowane, doprowadziłyby to do sytuacji, w której systemy podatkowe nie sprzyjają tworzeniu miejsc pracy, i utrudniłyby państwom członkowskim walkę z nierównościami. Zniszczyłyby to również system zabezpieczenia społecznego i zwiększyły sprzeciw wobec integracji. Krótko mówiąc, i gospodarczy, i społeczny wymiar rozwoju znalazłby się w sytuacji patowej.

Obecny kryzys gospodarczy dodatkowo uwypuklił potrzebę stosowania zasad jednolitego rynku. Chowanie się za zasłoną nacjonalizmu gospodarczego utrudniłoby jedynie wyjście z kryzysu i obniżyłoby konkurencyjność gospodarki europejskiej. Mimo to w wielu państwach członkowskich, zarówno w opinii publicznej, jak i wśród liderów politycznych, dominują nastroje protekcyjnistyczne.

W tych niesprzyjających warunkach ponowne rozpoczęcie i finalizacja budowy jednolitego rynku jest mało prawdopodobna bez nowej strategii czy ładu. Taki ład powinien obejmować zobowiązanie do rozszerzenia – w określonym terminie – zakresu jednolitego rynku na obszary, w których jeszcze go nie wprowadzono, lub gdzie jest jeszcze niedo-

statecznie rozwinięty – głównie w obszarze usług, w tym w sektorze finansowym. Powinny temu towarzyszyć inicjatywy, a nawet dalsza integracja, w obszarach spójności oraz polityk społecznych i podatkowych, przy poszanowaniu konieczności utrzymania konkurencyjności UE. Jednocześnie działaniom intensyfikującym przejście na gospodarkę niskoemisyjną muszą towarzyszyć środki zwiększające włączenie społeczne, zwłaszcza w odniesieniu do edukacji, zatrudnienia, informacji oraz usług zdrowotnych i bankowych.

Lepsze zarządzanie gospodarką: w interesie stabilności i konwergencji

Globalny kryzys finansowy i rosnące rozbieżności gospodarcze między państwami członkowskimi jeszcze bardziej uwidaczniają potrzebę poprawy koordynacji gospodarczej w UE. Kluczowe dla sukcesu gospodarczego i jedności UE w ogóle, a zwłaszcza strefy euro, jest odnowienie działań na rzecz konwergencji, które rozpoczęto w latach dziewięćdziesiątych XX wieku i które doprowadziły do powiększenia strefy euro. Te działania na rzecz konwergencji powinny opierać się na następujących działaniach:

- powierzenie przywódczej roli w zakresie koordynacji gospodarczej Radzie Europejskiej, która – w pełni respektując rolę Komisji – będzie ściśle współpracować z Parlamentem Europejskim, samą Komisją i innymi odpowiednimi instytucjami gospodarczymi; wzmocnienie i rozszerzenie zakresu obowiązków koordynacyjnych Eurogrupy w odniesieniu do wewnętrznego i zewnętrznego zarządzania unią walutową;
- wzmocnienie procedur nadzoru budżetów krajowych, aby zapewnić przejrzystość i stabilność finansów publicznych; zachęcanie państw członkowskich do harmonizacji procesów budżetowych i kalendarza budżetowego;
- wzmocnienie koordynacji makroekonomicznej przez poszerzenie jej o kwestie zadłużenia prywatnego, bilansu płatniczego i – w bardziej ogólnym zakresie – warunków zapewnienia konkurencyjności;



Nowe centrum wystawiennicze w Stuttgarcie: jeden z największych w świecie dachowych systemów fotowoltaicznych.

Zdjęcie: © Dirk Wilhelmy dla Planet Energy i Projektgesellschaft Neue Messe

- wzmocnienie ogólnej wiarygodności budżetowej poprzez stworzenie finansowego instrumentu służącego walce z niespodziewanymi kryzysami i asymetrycznymi wstrząsami, przy uwzględnieniu ryzyka związanego z pokusą nadużyć;
- poprawa funkcjonowania instytucji finansowych i nadzoru nad nimi, tak aby zapobiec nadmiernemu wykorzystywaniu dźwigni finansowej i podejmowaniu nadmiernego ryzyka;
- wzmocnienie działań inwestycyjnych UE poprzez ustanowienie docelowego poziomu wzrostu dla elementu inwestycyjnego wydatków publicznych państw członkowskich; zwiększenie zasobów Europejskiego Banku Inwestycyjnego i Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego; oraz dostosowanie europejskich ram regulacyjnych, które umożliwi przyciągnięcie większej liczby inwestorów długoterminowych i sprzyjać będzie bankowości respektującej zasady ostrożności, nastawionej na potrzeby gospodarki realnej a nie na spekulacje finansowe.

Wyzwanie związane ze zrównoważeniem środowiskowym

Zadanie przededefiniowania europejskiego modelu gospodarczego i społecznego dodatkowo komplikuje wyzwanie zasadzające się na konieczności zapewnienia zrównoważenia środowiskowego. UE będzie musiała nie tylko ponownie przełożyć swoje nawyki dotyczące planowania przestrzennego, rozwoju miast, transportu, edukacji i konsumpcji, ale również swój model wzrostu. Do wspierania nowych ekologicznych technologii i zrównoważonych procesów przemysłowych potrzebna jest nowa strategia przemysłowa. Aby wesprzeć tę strategię, UE powinna:

- przyjąć europejski akt innowacyjny upraszczający możliwości finansowania i pozwalający Europejskiemu Instytutowi Innowacji i Technologii tworzyć wspólne nowatorskie programy w całej UE;
- stworzyć inicjatywę badawczą na rzecz małych przedsiębiorstw, dającą nowym, małym, innowacyjnym przedsiębiorstwom dostęp do rynków zamówień publicznych;

- zwiększyć wartość dodaną branży rolniczej, upraw i przemysłu żywnościowego przy jednoczesnym zmniejszeniu ich ujemnego wpływu na środowisko poprzez rozszerzenie dostępu do nowych technologii i zwiększenie świadomości konsumentów;
- stworzyć lub wyznaczyć w ramach Europejskiego Instytutu Innowacji i Technologii grupę europejskich ośrodków badawczych koncentrujących się na energii odnawialnej, efektywności energetycznej, technologiach informacyjno-komunikacyjnych na użytek zrównoważonego rozwoju i sieci transportowych, a także na biotechnologii i nanotechnologiach;
- przyjąć strategię przechodzenia na technologie niskoemisyjne, by stworzyć wizję gospodarki niskoemisyjnej roku 2030 i wykonać działania konieczne ze strony UE i państw członkowskich, by taka gospodarka stała się faktem.

uzgodnionych priorytetów. Przede wszystkim musimy skupiać się na generowaniu wzrostu i tworzeniu miejsc pracy. Nie chodzi tu o dowolne miejsca pracy, ale o miejsca pracy dostosowane do społeczeństwa opartego na wiedzy; nie chodzi tu też o jakikolwiek rozwój, ale o rozwój zrównoważony, którego wyznacznikiem będzie nie tylko poziom PKB. Tak wygląda przyszłość Europy.

Unikanie pułapek strategii lizbońskiej

Jeśli UE podchodzi do reformy poważnie, musi dokonać odpowiednich zmian w swoich strukturach i zasobach zarządczych. Takie wnioski płyną ze strategii lizbońskiej, w przypadku której obietnice poprawy europejskiej konkurencyjności nie zostały spełnione z uwagi na nieskuteczne mechanizmy wdrożenia. Przede wszystkim należy wzmocnić powiązanie między wspólnymi wytycznymi ustanowionymi na szczeblu wspólnotowym a ich wdrożeniem na szczeblu krajowym w zgodzie z wewnętrznym systemem rozdziału władzy w każdym kraju; należy tego dokonać za pomocą skutecznego mechanizmu presji poprzez wskazywanie i piętnowanie państw niespełniających tych wytycznych, jak również poprzez stosowanie pozytywnych zachęt – finansowych i innych. Ponadto procedury oceny powinny być zorientowane na wyniki, a nie na nakłady lub procesy.

Musi temu towarzyszyć spójniejsze wykorzystanie własnych zasobów finansowych UE, zasobów Europejskiego Banku Inwestycyjnego oraz budżetów państw członkowskich; należy stworzyć wspólną pulę środków przeznaczonych na realizację

WZROST DZIĘKI WIEDZY: UWALNIANIE POTENCJAŁU JEDNOSTKI

W ciągu ostatnich dwudziestu lat sektory i usługi oparte na wiedzy i kreatywności znacznie się rozrosły i stały się filarem zatrudnienia i dynamiki gospodarczej w Europie. Czasy, kiedy przewagę konkurencyjną UE można było mierzyć kosztami płac, dawno minęły. Dzisiaj ważną miarą stały się inteligencja, innowacyjność i kreatywność. To one są gwarancją dostatniej przyszłości Europy. Żyjemy w świecie, który potrzebuje nie tylko produktów i rynków o wysokiej wartości dodanej, lecz także – w coraz większym stopniu – umiejętności tworzących taką wartość.

Tymczasem w wyścigu o umiejętności Europa pozostaje w tyle. Jeżeli obecne trendy inwestycyjne się utrzymają, do roku 2025 pozycję lidera w dziedzinie nauki i techniki – kosztem UE i USA – może zyskać Azja. Szacuje się także, że do tego czasu prawie milion studentów z Chin i Indii będzie się uczył za granicą; studenci ci będą następnie powracać do Azji bogaci w talenty i doświadczenie. Studenci z Europy, odwrotnie, stosunkowo rzadko uczą się poza jej terytorium. UE pozostaje w tyle także jeśli chodzi o szkolnictwo wyższe: wśród

stu najlepszych uczelni świata tylko 27 to uczelnie z UE, gdy tymczasem 57 – z USA. UE jest także niedostatecznie reprezentowana w debatach politycznych, biznesowych i środowiskowych odbywających się poza jej granicami.

UE nie może tych zjawisk lekceważyć. Najważniejszym strategicznym instrumentem, który zapewni obywatelom możliwość awansu społecznego, a społeczeństwu europejskiemu postęp, jest lepsze wykorzystywanie ludzkich talentów. Jeżeli UE chce dotrzymać obietnicy stworzenia społeczeństwa wiedzy, musi zapewnić wybitny poziom na wszystkich etapach edukacji, stale dbać, by jej mieszkańcy mogli wedle potrzeb uaktualniać posiadane zasoby umiejętności, a także tworzyć otoczenie społeczne, gospodarcze i regulacyjne, w którym badania, kreatywność i innowacje będą mogły się intensywnie rozwijać.



Rozwijanie wszystkich talentów.

Zdjęcie: Kunsch

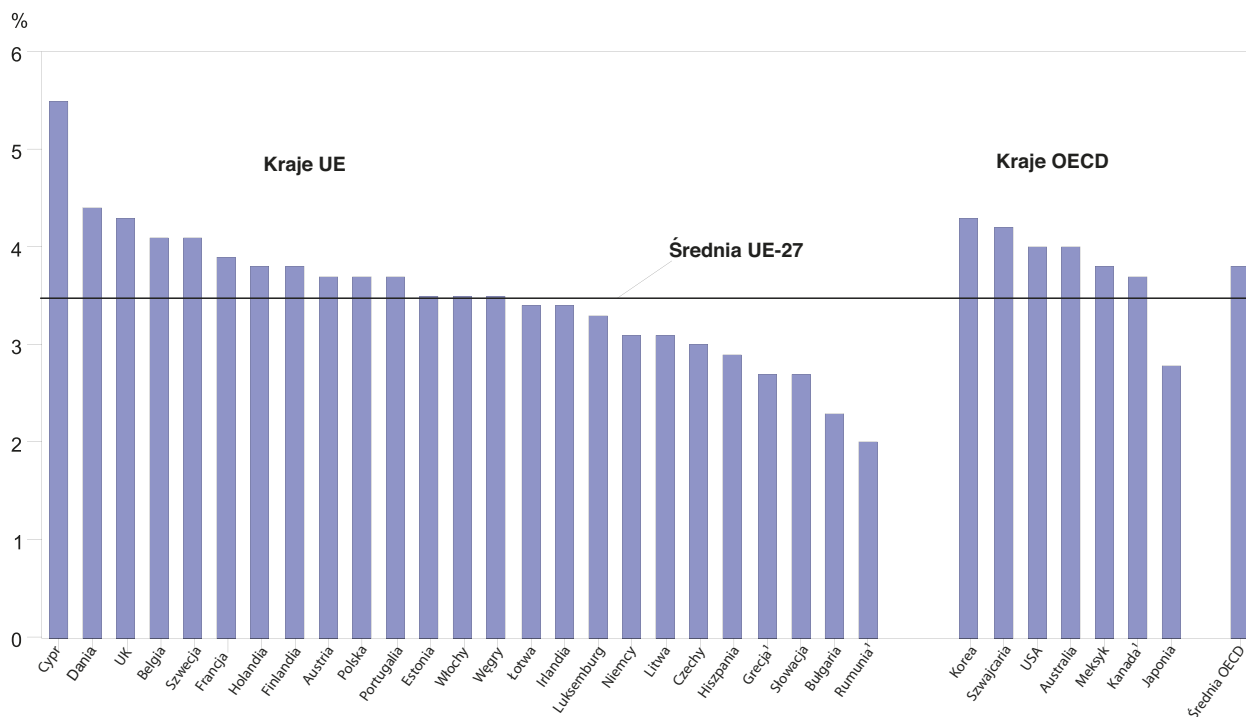
Wybitny poziom i adekwatność: doskonalenie edukacji i uaktualnianie umiejętności

Solidna wiedza zdobyta w szkole podstawowej i średniej może mieć ogromny wpływ na to, w jaki sposób dana osoba będzie umiała dalej radzić sobie w życiu. Zbyt wielu Europejczyków i mieszkających w Europie obywateli państw trzecich nie ma dostępu do systemów edukacyjnych o najwyższej jakości. Pilnie potrzeba działań, które tej sytuacji zarządzą, m.in. zapewnienia nauczycielom statusu zawodowego, na jaki zasługują, stworzenia elastycznych i otwartych programów nauczania pielęgnujących ciekawość i kreatywność dzieci, a także zacieśnienia powiązań między publicznym systemem edukacji, biznesem a społeczeństwem.

Ponadto UE nie ma wystarczająco dużo pierwszorzędnych uczelni, co sprawia, że dla najzdolniejszych absolwentów szkół Europa jest mniej atrakcyjna. UE musi tej sytuacji zaradzić, tworząc sieć doskonałych placówek szkolnictwa wyższego zdolnych konkurować z najlepszymi w świecie. Dążenie do wybitnego poziomu nie oznacza, że nie należy równocześnie poszerzać dostępu do szkolnictwa wyższego tak, by średni poziom wykształcenia w społeczeństwie rósł. Wybitny poziom wymaga masy krytycznej i konkurencji, czyli „wspólnego obszaru” obejmującego studentów, uczelnie i badania akademickie.

Należy także sprzyjać zapewnianiu szkołom wyższym administracyjnej i finansowej autonomii, gdyż to najskuteczniejszy sposób na zwiększenie finansowania ze źródeł prywatnych. Jako przyszli beneficjenci, studenci o wysokich dochodach powinni uczestniczyć w rosnących kosztach edukacji, a

Wydatki na szkolnictwo podstawowe i średnie jako odsetek PKB (2006)

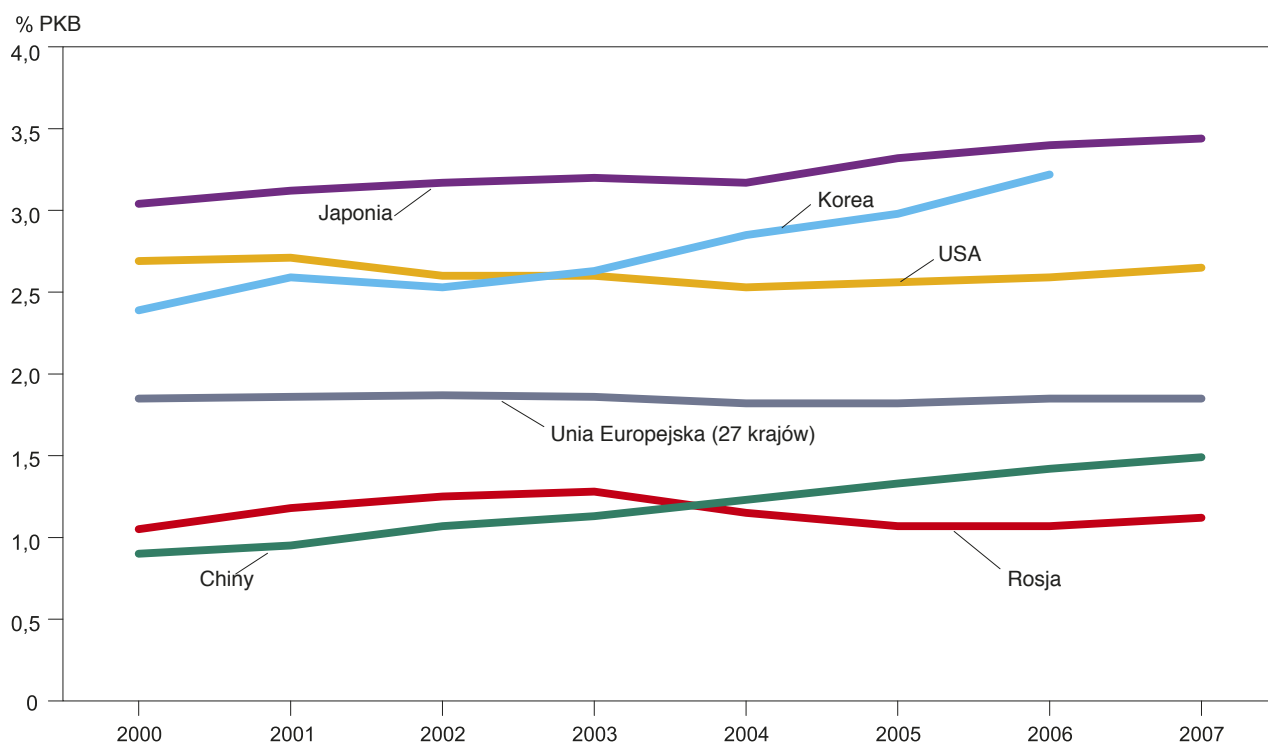


Malta, Słowenia: brak danych

1. Rok referencyjny 2005

Źródło: Eurostat, OECD

Krajowe wydatki brutto na badania i rozwój jako odsetek PKB



Źródło: OECD

studenci potrzebujący finansowego wsparcia powinni mieć do dyspozycji system stypendiów i kredytów. Należy także działać na rzecz konkurencji między szkołami wyższymi oraz na rzecz tworzenia modeli zarządzania opartych na odpowiedzialności i przejrzystości.

Należy zdecydowanie walczyć z systemami szkolnictwa wyższego cechującymi się klientelizmem i korporacjonizmem. Należy skupić się na większym otwieraniu szkół wyższych na rzeczywistą gospodarkę w Europie i na świecie. W trakcie reform należy także podjąć działania zwiększające mobilność studentów, zachęcając ich do większego udziału w programie Erasmus i dając przywileje tym, którzy posiadają dyplomy z więcej niż jednego kraju. Szkoły wyższe muszą bardziej starać się wyposażyć absolwentów w umiejętności potrzebne na rynku.

Niwelowanie różnic między popytą wiedzy fachowej a popytem na nią musi rzeczywiście stać się jednym z najważniejszych priorytetów systemu edukacyjnego. Wymagać to będzie silnego nacisku na uaktualnianie umiejętności, co pozwoli przygotować obywateli do przepływów na rynku pracy oraz do korzystania z nowych technologii i nowych umiejętności. To zaś wymaga w pierwszym rzędzie stworzenia elastycznej kultury uczenia się przez całe życie, w której każdy w dowolnym momencie życia zawodowego będzie

mógł na podobnych warunkach co młodzież z powrotem podjąć edukację. Za zasadę przewodnią całego systemu edukacji należy przyjąć umiejętność uczenia się.

Ku europejskiej przestrzeni badawczej: zwiększanie wydatków na badania i rozwój

Mimo ponawianych apeli o znaczne zwiększenie wydatków na działalność badawczo-rozwojową, w ciągu ostatniej dekady niewiele się zmieniło – wydatki UE utrzymują się na poziomie 1,8% PKB. Trzeba podjąć w Europie wspólny wysiłek, by wspomniany pułap wydatków podnieść – jak przewidziano w strategii „Europa 2020” – do 3% i stworzyć „Unię innowacji”. Stosowne działania muszą polegać na przesunięciach budżetowych oraz pozyskaniu większych środków finansowych z sektora prywatnego. Należy stworzyć unijne ośrodki przedkonkurencyjnych badań stosowanych (publiczno-prywatne partnerstwa państw, regionów i sektora prywatnego) oraz zapewnić większe wsparcie ze strony Europejskiej Rady ds. Badań Naukowych dla nieskrępowanych badań inspirowanych przez badaczy.

W tym celu kluczowe będzie uproszczenie procedur dostępu do finansowania publicznego, w tym do środków UE. Skorzystałyby z tego przede wszystkim małe dynamiczne

firmy, które często są siłą napędową przyszłościowych innowacji. Obecnie małe i średnie przedsiębiorstwa wytwarzają połowę unijnego PKB, a korzystają jedynie z 15% programów badawczo-rozwojowych. Potrzeba nowych form partnerstwa między naukowcami z finansowanych publicznie szkół wyższych a naukowcami z finansowanych prywatnie przedsiębiorstw, by zapewnić stałe łączenie zasobów wiedzy w kontekście badań i innowacji. Szczególnie potrzeba większych środków finansowych na badania stosowane, które przyniosłyby korzyść małym i średnim przedsiębiorstwom.

Głównym kryterium, którym należy się kierować, przyznając pomoc publiczną zarówno na szczeblu krajowym, jak i unijnym, musi być wybitny poziom. Należy poszerzyć i pogłębić rolę Europejskiej Rady ds. Badań Naukowych, a środki finansowe przydzielać wyłącznie na podstawie wzajemnie ocenianych osiągnięć: rzeczywistych lub potencjalnych. UE musi ponadto stymulować rozwój europejskich centrów doskonałości, a jednocześnie dbać, by tego rodzaju koncentracja nie prowadziła do powstawania „pustyń intelektualnych”.

Należy także stworzyć europejską przestrzeń badawczą – obszar bez granic, w którym dzięki swobodnemu przemieszczaniu się naukowców oraz przepływowi pomysłów, technologii i kapitału będzie można w pełni wykorzystać cały potencjał naukowy, bez względu na to, gdzie się on znajduje. Tego rodzaju europeizacja musi zarazem być elementem ogólniejszego otwarcia się na świat. Transfer wiedzy stał się obecnie nieodzownym uzupełnieniem tradycyjnych bodźców globalizacji, takich jak przepływ dóbr materialnych czy kapitału.

Ramy regulacyjne sprzyjające innowacyjności i kreatywności

Europa często ma kłopot z tym, by wyniki badań naukowych przekształcić w nowe produkty, patenty, rodzaje przedsiębiorczości czy miejsca pracy. Brak konkurencji na rynkach usług hamuje innowacyjność, zwiększa koszty i ogranicza wzrost. Olbrzymi potencjał mają usługi finansowe, usługi cyfrowe nowej generacji, rozwiązania energetyczne, a także usługi promujące zdrowie i uczenie się. UE ma wszelkie warunki ku

temu, by stać się liderem sektora nowych usług, ale możliwe to będzie jedynie wtedy, gdy za usługodawcami stać będzie europejski rynek, a nowe otoczenie regulacyjne sprzyjać będzie swobodnemu rozwojowi innowacyjności i kreatywności.

Podstawowym elementem sprzyjającym innowacyjności są globalne wolne rynki respektujące prawa własności intelektualnej. Dlatego ważne jest, by Europa nadal chciała zwiększać dostęp do rynku zarówno wewnątrz, jak i z zewnątrz, najlepiej przez tworzenie w pełni jednolitego rynku zarówno w odniesieniu do usług, jak i nowych technologii. Równocześnie UE musi zreformować przepisy o własności intelektualnej, np. stworzyć prosty europejski system patentowy, który będzie przystępny, szybki, rozsądny i zapewni skuteczną ochronę w całej Europie.

W tym kontekście równie ważne będzie, by zastosować środki potrzebne do wzmocnienia rynku kapitału wysokiego ryzyka oraz dostępność kapitału załączkowego. Zwłaszcza małe i średnie przedsiębiorstwa, które bardzo często są liderami innowacji, potrzebują odpowiedniejszych mechanizmów wsparcia, w tym dostępu do kapitału wysokiego ryzyka, pozwalających im konkurować na globalnym rynku.

Gospodarka kreatywna będzie nadal szybko się rozwijać, szybciej niż polityka mająca ją wspierać czy regulować. Każdego dnia ukazują ona nieznanne horyzonty i otwiera rewolucyjne perspektywy. Dlatego wszelkie ramy regulacyjne w tej dziedzinie muszą się charakteryzować elastycznością i reaktywnością. Jeszcze ważniejsze jest sprzyjanie kulturze podejmowania ryzyka i przedsiębiorczości. Tylko w ten sposób UE będzie mogła zebrać owoce badań i eksperymentów, a dzięki nim stworzyć nowe miejsca pracy.

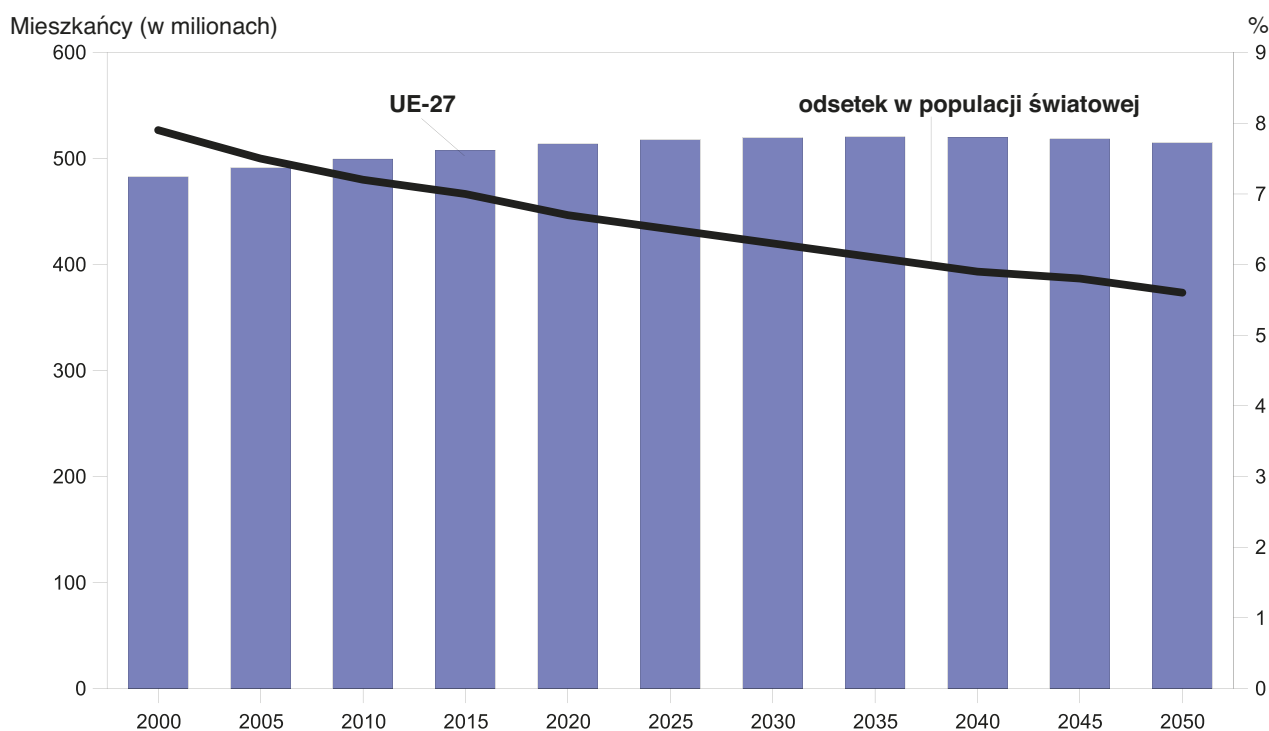
DEMOGRAFICZNE WYZWANIE: STARZENIE SIĘ SPOŁECZEŃSTWA, MIGRACJA I INTEGRACJA

Starzenie się społeczeństwa w parze ze spadkiem liczby pracowników miejscowych będzie niewątpliwie miało dla Europy poważne konsekwencje. Brak reakcji spowoduje presję destabilizującą system emerytalny, zdrowotny i świadczeniowy oraz ograniczy wzrost gospodarczy i wpływy z podatków. Jeżeli Europa poważnie myśli ewoluować w kierunku społeczeństwa opartego na wiedzy, należy oprócz zwiększania wydajności gospodarczej i podwyższania kwalifikacji Europejczyków aktywnie przeciwdziałać niekorzystnym zmianom demograficznym. Rozwiązaniem, i to niebagatelnym, będzie m.in. wspólne staranie, by wypromować UE jako atrakcyjne miejsce do życia dla imigrantów. Bez migracji UE nie poradzi sobie z przyszłymi niedoborami kadr i kwalifikacji. Zubożeje pod względem różnorodności kulturowej i ciekawości eksperymentatorskiej, co z kolei odbije się na kreatywności i innowacyjności.

Europejskie tendencje demograficzne – coraz silniej zakorzenione

Europa łączy w sobie dwie demograficzne skrajności: bardzo wysoki wskaźnik długości życia oraz bardzo niski wskaźnik dzietności. Średnia długość życia w większości państw członkowskich UE (już teraz wynosząca średnio 75 lat dla mężczyzn i 82 lata dla kobiet) wzrośnie w bieżącym stuleciu jeszcze o 15–20 lat. Statystyczna kobieta rodzi średnio 1,5 dziecka, a coraz więcej kobiet w ogóle rezygnuje z posiadania dzieci, dlatego ludność Europy się starzeje, a liczba urodzonych na miejscu pracowników – spada. Obecny wiek emerytalny w Europie wynosi 62 lata dla mężczyzn i nieco ponad 60 lat dla kobiet, więc jeżeli nie nastąpią działania kompensacyjne, w ciągu najbliższych 40 lat współczynnik obciążenia demograficznego w Europie drastycznie się zwiększy, i czworo

Ludność Europy w okresie 2000–2050 i jej odsetek w populacji światowej



Źródło: Prognozy ludnościowe Eurostatu; prognozy ludnościowe ONZ (stan z 2008 roku)

pracowników płacących składki będzie musiało utrzymywać aż troje emerytów. Aby zniwelować te negatywne tendencje, należy pilnie reagować.

Po pierwsze należy przedsięwziąć działania prorodzinne mające ustabilizować lub nawet zwiększyć obecne wskaźniki dzietności. Skutki spadku liczby pracowników miejscowych (oraz związane z tym problemy finansowania systemów zdrowotnych i emerytalnych) można częściowo zneutralizować zwiększoną wydajnością. Jej stały wzrost pozwoliłby przegrupować zasoby, co pomogłoby wypełnić powiększającą się lukę między pobierającymi emerytury a płacącymi składki.

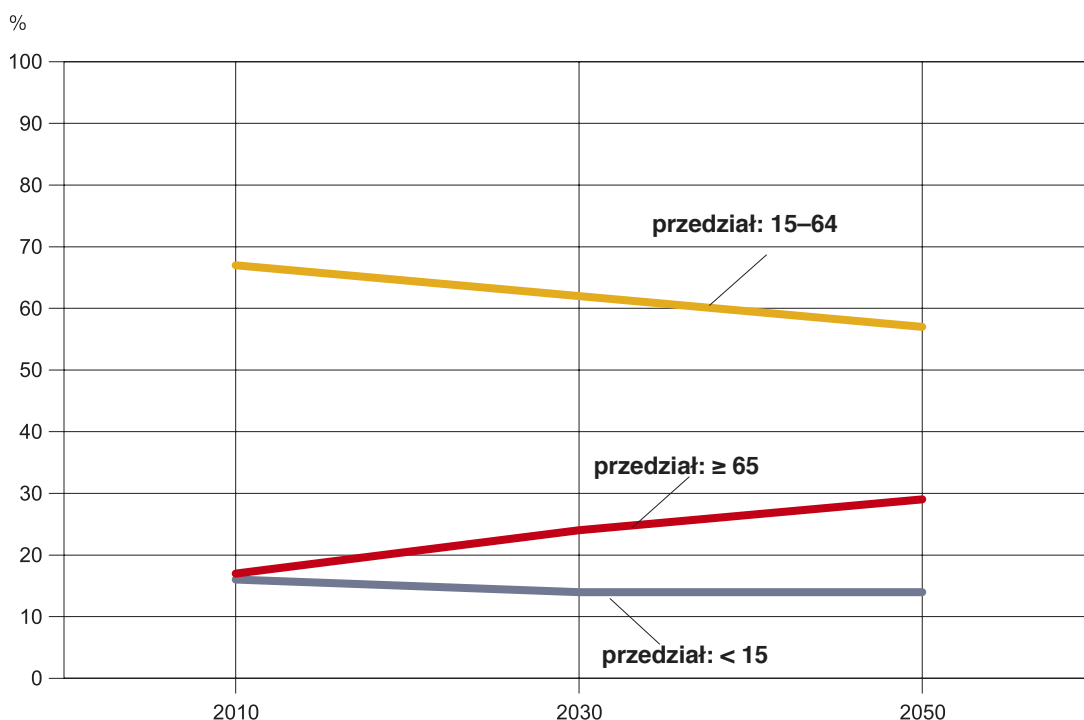
W obliczu jednak europejskich tendencji demograficznych, które nabierają trwałego charakteru, środki te nie wystarczą. Na dobrą sprawę demograficzny problem Unii Europejskiej rozwiążą dopiero działania kompensacyjne dwojakiego rodzaju: zwiększanie współczynnika uczestnictwa w rynku

pracy oraz stosowanie wyważonej, sprawiedliwej i wyprzedzającej polityki imigracyjnej.

Rozszerzanie uczestnictwa w rynku pracy: bez tego ani rusz

Pierwsze, co należy zrobić, by zasilić szeregi pracujących, to opracować i wdrożyć skuteczne strategie godzenia życia zawodowego z prywatnym (systemy urlopowe, telepraca itp.). Chodzi o stworzenie takich warunków, które pozwolą – zwłaszcza kobietom mającym małe dzieci i osobom starszym – zachować aktywność zawodową. Kobiety cieszą się co prawda wyższym wskaźnikiem długości życia, ale wcześniej przechodzą na emeryturę, a ogólny wskaźnik ich zatrudnienia (58,3%) jest niższy niż w przypadku mężczyzn (72,5%). Aby ten stan rzeczy zmienić, trzeba będzie bardziej się skoncentrować na równości szans i walce z dyskryminacją oraz na

Ludność według grup wiekowych w UE-27 w 2010, 2030 i 2050 roku



Źródło: Eurostat (scenariusz konwergencji)



Miejskie usługi publiczne odpowiedzą na potrzeby migrantów.

Zdjęcie: Hass

programach opieki nad dziećmi i systemach szkolnych sprzyjających pracy rodziców.

Drugi krok będzie dotyczyć likwidacji barier prawnych, administracyjnych i kulturowych ograniczających mobilność pracowników na terenie UE. Kluczowe pod tym względem są m.in.: możliwość pełnego przenoszenia praw socjalnych i emerytalno-rentowych, lepsze kształcenie językowe, pełne uznawanie stopni naukowych i kwalifikacji zawodowych w całej UE oraz zapewnienie obywatelom faktycznej równości na wszystkich szczeblach politycznych.

Niemniej ważny będzie przełom w naszym podejściu do emerytury. Należy odchodzić od obecnej praktyki wczesnego przechodzenia na emeryturę. Przejście w stan spoczynku powinno być fakultatywne, nie zaś obowiązkowe. Należy też przedłużyć okres aktywności zawodowej, podwyższając faktyczny oraz ustawowy wiek emerytalny. Trzeba tak przekształcić edukację i szkolenie dorosłych, systemy wynagrodzeń, warunki pracy i systemy emerytalno-rentowe, aby powstał rynek pracy dla ludzi w wieku 50–70 lat; w tym celu należy uatrakcyjnić nabór i zatrudnianie starszych pracowników.

Polityka imigracyjna: w kierunku wyprzedzającego podejścia

Nawet jeżeli rozwiązania wewnętrzne mające zwiększyć udział w rynku pracy urzeczywistnią się w pełni, nie starczą, by całkowicie zniwelować wpływ zmian demograficznych na liczbę przyszłych pracowników. Prawda jest taka, że do roku 2050 – przy nierealnym założeniu, że imigracji nie będzie, a współczynnik uczestnictwa w rynku pracy pozostanie stały – liczba pracujących w UE zmniejszy się w przybliżeniu o 68 mln. A ponieważ nie wszyscy imigranci stają się gospodarczo aktywni, do wypełnienia luki demograficznej potrzebnych będzie netto około 100 mln osób. Spójrzmy jednak realistycznie: tak duży napływ netto ludności w najbliższych 40 latach nie jest prawdopodobny i niekoniecznie byłby pożądanym. Niemniej migrujący pracownicy będą częścią odpowiedzi na niedobory kadr i kwalifikacji w Europie, natomiast UE będzie musiała stworzyć wyprzedzającą wizję imigracji.

Ogólnie rzecz biorąc, Europie potrzeba zmiany mentalności. Zbyt często Europa postrzega imigrację jako ciężar do dźwignia, a nie jako szansę do wykorzystania. Europa musi jeszcze się sporo nauczyć w tej mierze od Australii, Kanady i Stanów Zjednoczonych, z którymi bezpośrednio konkuruje o utalentowanych i wykwalifikowanych imigrantów. UE powinna skorzystać z doświadczeń tych państw i stworzyć wspólną politykę

imigracyjną, która pozwoli przyciągnąć najbardziej wykwalifikowanych, utalentowanych i zmotywowanych imigrantów, ale równocześnie chronić będzie państwa pochodzenia przed utratą kapitału ludzkiego.

Wspólna unijna polityka imigracyjna powinna zaowocować konkretną średnio- i długoterminową strategią ukierunkowaną na wykwalifikowanych imigrantów. Łatwo dostępne powinny być jasne informacje przedstawiające zalety podejmowania działalności w Europie. Potrzebne jest także porozumienie co do wspólnych kryteriów przyjmowania imigrantów (system punktów lub ocen), przy czym należy pamiętać o indywidualnych potrzebach państw członkowskich.

Ale w oczach wykwalifikowanych imigrantów Europa nie stanie się atrakcyjnym miejscem do życia, dopóki nie sprawi, że będą się oni czuli akceptowani, mieli pełny dostęp do

oficjalnych rynków pracy i możliwość zakładania własnych firm. Potrzebne są szeroko zakrojone inicjatywy integracyjne na szczeblu UE i państw członkowskich, ale zwłaszcza na szczeblu lokalnym, na którym często najłatwiej rozpoznać i zaspokoić faktycznie potrzeby ludności imigracyjnej i miejscowej.

Gdy imigranci legalnie osiadą w UE, muszą mieć te same prawa socjalne co obywatele UE. Istniejące społeczności imigrantów mogą radykalnie zwiększyć współczynnik uczestnictwa w rynku pracy – potencjał ten należy wykorzystać przez inwestowanie w szkolenie językowe, zawodowe i kształcenie ogólne, stosując równocześnie zdecydowane strategie antydyskryminacyjne. Należy zlikwidować wszelkie formy dyskryminowania przyjezdnych pracowników i ich rodzin.



Rodzinna nauka języka.

Zdjęcie: Kunsch

Swoboda przemieszczania się a kontrola i odpowiedzialność

W przestrzeni właściwie od wolnej granic wewnętrznych poprawne funkcjonowanie wspólnej europejskiej polityki imigracyjnej wymaga wiarygodnego systemu zarządzania zewnętrznymi granicami UE, w tym skoordynowanego systemu wydawania wiz obywatelom państw trzecich (zagadnienie to omawiane jest też dalej, w kontekście zewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa UE).

Co roku zewnętrzne granice UE są legalnie przekraczane przez dziesiątki milionów obywateli państw trzecich, dlatego ważne jest, aby polepszyć mechanizmy kontrolne i weryfikacyjne na samym terytorium UE. Dzięki nim ciężar kontrolowania migracji nie koncentrowałby się już na samych granicach zewnętrznych UE i nie ciążyłby jedynie na państwach ich strzegących.

Potrzebne jest także wspólne podejście do zjawiska nielegalnej imigracji. UE powinna wyrównać różnice między państwami członkowskimi w ich polityce i postępowaniu wobec osób bez prawa dostępu do rynku pracy. Chodzi tu m.in. o to, by w całej UE zharmonizować prawa przysługujące nielegalnym imigrantom i by uniknąć „efektu przyciągania” w jednym państwie członkowskim, mogącego wpływać na sytuację w innych.

Przeciwdziałanie nielegalnej migracji powinno też obejmować walkę z praktyką zatrudniania nielegalnych imigrantów, zwłaszcza w sektorze budowlanym i rolnym oraz w prywatnych domach – praktyką wciąż wyraźnie widoczną w kilku państwach członkowskich. W walce tej konieczna będzie m.in. skuteczniejsza wewnętrzna kontrola pozwoleń na pracę i pobyt w państwach o wysokiej liczbie nielegalnych imigrantów.

Utrzymanie wiarygodnych kontroli zewnętrznych i wewnętrznych nie powinno jednak przysłańcać pragnienia UE, by – zgodnie ze swoimi fundamentalnymi wartościami – być nadal schronieniem dla uchodźców. Europejską politykę azylową trzeba tak ukształtować, by uchodźcy polityczni mieli prawo

starać się o azyl, a ich wnioski były rozpatrywane sprawiedliwie we wszystkich 27 państwach UE.

Uniemożliwianie nielegalnej imigracji i handlu ludźmi musi także oznaczać podjęcie kroków, by chronić zagrożone osoby i społeczności przed wyzyskiem na rynku pracy w wyniku niedopuszczalnych praktyk czy przed innymi formami wykorzystywania (w tym przed handlem ludźmi). Niezbędny jest tu stały dialog między państwami pochodzenia a UE – konsekwentnie stosowany i komplementarny względem unijnej polityki rozwojowej.

Ponadto UE musi docenić powiązania między migracją a szeroko pojętym rozwojem i tak ukształtować swoją politykę, by zmaksymalizować korzyści płynące z łączącej je synergii. Jeżeli polityka rekrutacyjna będzie skuteczna, spowoduje ona nieuchronnie drenaż mózgow z państw pochodzenia, który może zakłócić ich rozwój. Dlatego UE powinna maksymalnie przeciwdziałać temu niebezpieczeństwu, pomagając tym państwom gromadzić potrzebny im do rozwoju kapitał ludzki.

Dwustronne porozumienia rozwojowe powinny przewidywać propagowanie zorganizowanej imigracji dzięki partnerstwom na rzecz mobilności oraz umowom o rekrutacji i readmisji. Opracowując odnośną politykę, należy wziąć pod uwagę potencjalne korzyści rozwojowe wynikające z reemigracji oraz z dwustronnej mobilności między państwem pochodzenia a państwem docelowym. Prawo stałego pobytu w UE (np. w formie „niebieskiej karty”) mogłoby zachęcić do migracji cyrkulacyjnej tych, którzy pragną powracać do swojego państwa pochodzenia na dłuższe okresy.

Ponadto UE powinna inwestować w systemy szkolnictwa wyższego państw pochodzenia, pomagając rozwijać umiejętności, z których później można wspólnie korzystać. Słowem, należy edukować, a nie drenować.

BEZPIECZEŃSTWO ENERGETYCZNE I ZMIANA KLIMATU: NOWA REWOLUCJA PRZEMYSŁOWA

Jeżeli nic nie zostanie zrobione, do roku 2030 sytuację energetyczną w Europie będzie charakteryzować rosnący popyt i malejąca podaż. Zależność Europy od kosztownego importu ropy, gazu i węgla z państw trzecich wzrośnie z obecnych 50 procent do około 60 procent, a paliwa kopalne mogą stanowić do 80 procent europejskiego koszyka energetycznego. A przy tym dostawy będą uzyskiwane z obszarów należących do najbardziej niestabilnych na świecie. W związku z dużą energochłonnością naszych gospodarek istnieje ogromne ryzyko zagrożeń i zakłóceń.

Jakby tego było mało, zmiana klimatu może mieć o wiele dramatyczniejsze skutki dla gospodarki światowej niż obecny kryzys finansowy i gospodarczy. Jeżeli nie zostaną podjęte odpowiednie środki, może to do końca stulecia spowodować

znaczny wzrost temperatury na Ziemi, co doprowadziłoby do zniknięcia całych regionów, do wielkich przepływów uchodźców klimatycznych i braku dostępu do wody dla miliardów ludzi. W najlepszym wypadku musielibyśmy się zmierzyć ze zmieniającymi się mechanizmami pustynnienia, podnoszeniem się poziomu mórz, ekstremalną suszą i wyższymi temperaturami – ze wszystkimi konsekwencjami każdego z tych zjawisk.

Stoimy przed poważnymi wyzwaniami, które wymagają pilnej reakcji i ogromnej mobilizacji środków. Na przykład emisyjność PKB (ilość wyemitowanego dwutlenku węgla na jednostkę PKB) będzie musiała się zmniejszyć dziesięciokrotnie, abyśmy mogli zrealizować obowiązujące cele w zakresie emisji dwutlenku węgla; musimy dojść do tego celu „jedynie”

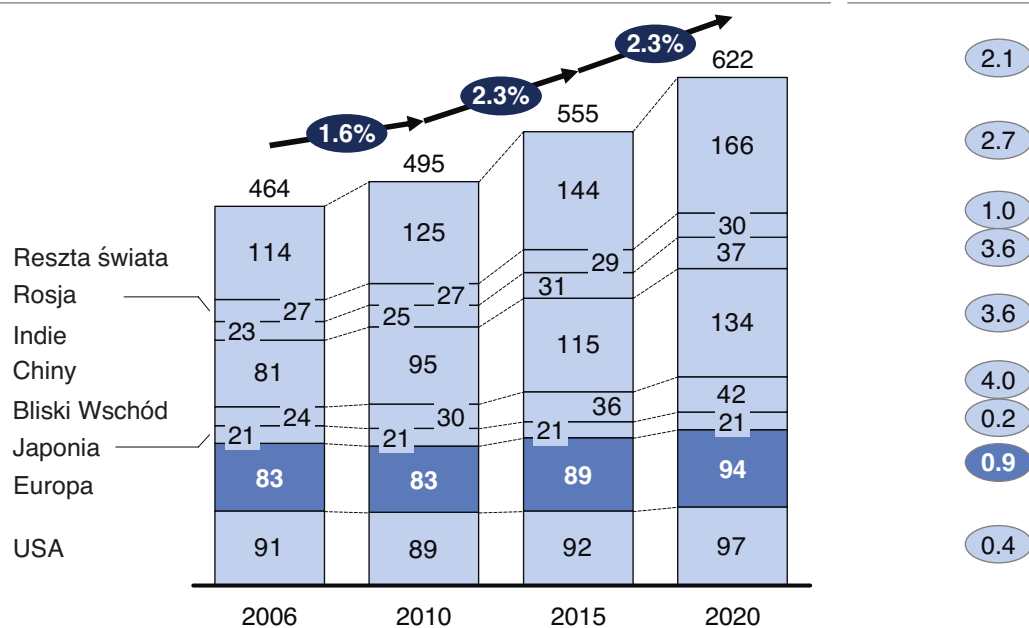
Wykaz 10

Po okresie spowolnienia popyt na energię w dłuższym terminie znów wzrośnie

Popyt na energię według kraju (2006–2020)

QBTU

Łączna roczna stopa wzrostu (2006–2020)
%



Źródło: McKinsey Global Institute, globalny model popytu na energię (2009)

McKinsey & Company

w 40 lat. Ryzyko wystąpienia społecznej, gospodarczej i politycznej destabilizacji jest zatem realne. Aby jednak wykonać te herkulesowe prace, nie możemy po prostu polegać na rynku. Zamiast tego potrzebne są interwencje i wsparcie publiczne o szerokim zakresie, aby rozpocząć „nową rewolucję przemysłową”. UE musi przeobrazić to wyzwanie w rzeczywistą szansę.

Spoleczne i biznesowe korzyści związane z nową rewolucją przemysłową

Konieczna do tego zmiana w przemyśle i w zachowaniu nie będzie łatwa. Jej uzasadnienie jest jednak jasne. Roczny koszt zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych jest szacowany na ok. 2 procent światowego PKB, natomiast koszt braku działania szacuje się na co najmniej 5 procent światowego PKB co roku. Jednocześnie rozwój zrównoważonej zielonej gospodarki stwarza szerokie możliwości technologiczne, biznesowe i handlowe, z których należy skorzystać. Przed UE stoi realna możliwość moralnego i politycznego przewodzenia tej debacie bez utraty z pola widzenia namacalnych korzyści gospodarczych i przemysłowych. UE musi to jednak uczynić szybko, zanim inni ją wyprzedzą.

Podobnie można w dużym stopniu skorzystać z realizacji spójnej europejskiej polityki energetycznej, w tym: ukończenia tworzenia prawdziwego zliberalizowanego jednolitego rynku w sektorze energii, zdecydowanej europejskiej polityki inwestycji w nowe technologie i w duże wspólne składniki infrastruktury energetycznej, wspólnego stanowiska zewnętrznego oraz wspólnego podejścia budżetowego sprzyjającego finansowaniu takiej polityki inwestycyjnej. Przerwałoby to praktykę obrony czołowych dostawców krajowych, utworzyłoby zaś drogę czołowym dostawcom europejskim oraz przygotowało grunt do oddzielenia sieci przesyłowych od przedsiębiorstw, które produkują lub dystrybuują energię elektryczną lub gaz (*unbundling*, czyli rozdzielanie elementów działalności). Należy usunąć utrzymujące się wąskie gardła w tej dziedzinie przez ostateczne przyłączenie „wysp energetycznych” do europejskiej sieci.

Na zmianach tych najbardziej skorzystaliby europejscy konsumenci. Wysokie ceny energii pozostają znacznym obciążeniem poszczególnych gospodarstw domowych, gdyż stanowią 15 procent ich łącznych wydatków. Podobnie w niektórych sektorach zależnych od energii wysokie ceny energii podkopują podstawy konkurencyjności europejskiego przemysłu. UE nie może pozostać obojętna w obliczu tych wyzwań. Musi pospieszyć z pomocą dla swoich państw członkowskich poprzez wypracowanie prawdziwie wspólnej i zintegrowanej polityki energetycznej, zajęcie się kwestiami efektywności energetycznej, dywersyfikacji, zależności i walki ze zmianą klimatu.

Na początek cele w zasięgu ręki: rewolucja w efektywności energetycznej

Uzyskanie oszczędności energii w przemyśle, transporcie i budownictwie, jak również w urządzeniach gospodarstwa domowego, jest najskuteczniejszym sposobem zmniejszenia zarówno emisji dwutlenku węgla, jak i zewnętrznej zależności. Jest to także najszybszy sposób, w jaki UE może osiągnąć namacalne rezultaty. Oczywiście jest, że najtańszą i najczystsza energią jest energia, która nie jest zużywana. Zwiększanie efektywności energetycznej nie jest nowym pomysłem, ale należy zwiększyć zakres tego działania i ugruntować je jako jeden z głównych celów wszystkich państw członkowskich.

Aby to osiągnąć, podstawowy cel w odniesieniu do efektywności energetycznej powinien zostać zwiększony do 50 procent do 2030 roku z obecnie uzgodnionego poziomu wynoszącego 20 procent do 2020 roku. UE może przyspieszyć realizację tego celu przez zastosowanie surowszych norm w zakresie efektywności dla urządzeń gospodarstwa domowego i nowych budynków wraz z ambitniejszymi celami dotyczącymi zmniejszenia emisji z pojazdów. Powinna także zachęcać do zawierania innowacyjnych partnerstw publiczno-prywatnych na rzecz inwestycji o wysokiej efektywności energetycznej przy jednoczesnym ustalaniu celów w zakresie efektywności i monitorowaniu ich realizacji w państwach członkowskich.



Jednym z rodzajów energii odnawialnej jest energia wiatrowa.

Zdjęcie: German WindEnergy Association

Dążenie do bardziej zrównoważonego wytwarzania energii elektrycznej

Należy przyspieszyć poszukiwania korzystnych odnawialnych źródeł energii. Istnieją różne obiecujące opcje rozwoju obejmujące energię wiatrową, energię słoneczną i biomasę. Europa powinna także odejść od ropy naftowej jako głównego źródła paliwa w transporcie przez wspieranie standardów dotyczących biopaliw oraz używanie pojazdów elektrycznych i hybrydowych. Aby wszystko to się udało, UE potrzebuje jednak dużych inwestycji służących ulepszeniu infrastruktury przesyłowej i tworzeniu inteligentnych sieci energetycznych (*smart grids*), które mogą obsługiwać przyszłe źródła energii i minimalizować jej straty, co ostatecznie doprowadziłoby do w pełni zintegrowanego systemu zaopatrzenia w energię.

Rozwój systemów wychwytywania i składowania dwutlenku węgla (CCS) należy wesprzeć stanowczymi, niecierpiącymi dalszej zwłoki decyzjami w wielu kwestiach. Obejmują one odpowiedni poziom dotacji, ramy prawne i harmonogram rozwoju CCS po zakończeniu fazy demonstracyjnej. Aby przejść od fazy eksperymentalnej do operacyjnej, UE musi zbadać, opracować i przetestować nowe technologie i

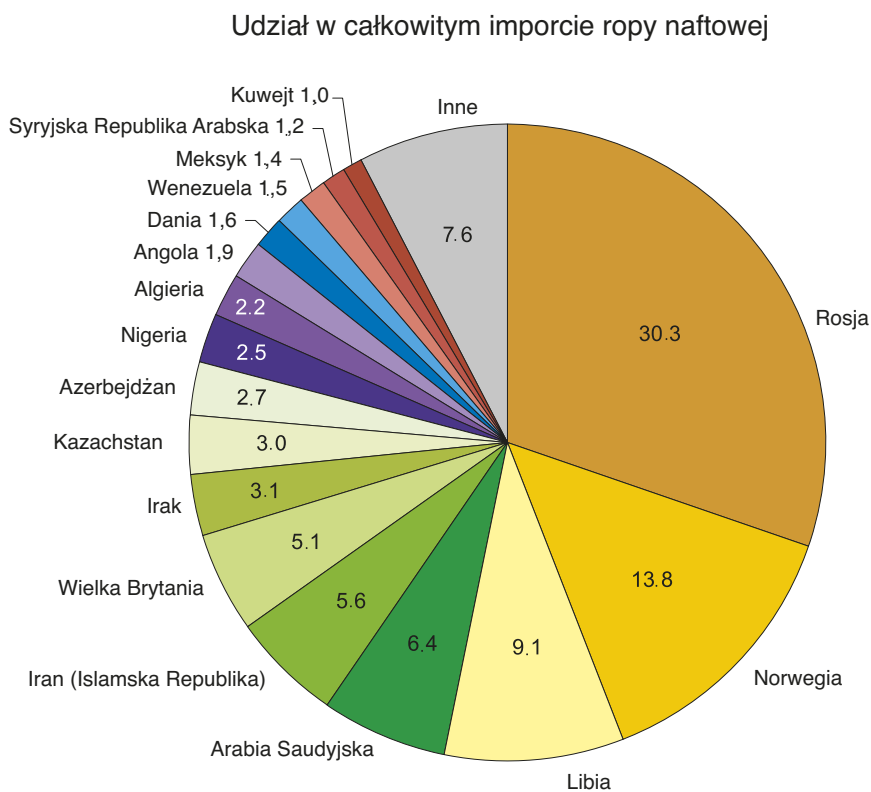
procesy bezpiecznego wychwytywania i składowania CO₂ pod ziemią.

Poszukiwanie lepszego koszyka energetycznego musi również objąć korzystanie z energii jądrowej. Europa nie może sobie pozwolić na rezygnację z tego ważnego źródła energii, ale podejmowanie inwestycji w energię jądrową wymaga większego stopnia pewności regulacyjnej oraz dalszego rozwoju norm bezpieczeństwa. Ponadto potrzebne są znaczne działania w zakresie badań i rozwoju oraz innowacyjnych partnerstw publiczno-prywatnych, aby stworzyć kolejną generację technologii energetycznych. UE pilnie potrzebuje kilku sztandarowych projektów w tym kontekście, takich jak instalacja elektrowni słonecznych w Afryce Północnej i stworzenie farm wiatrowych na Morzu Północnym.

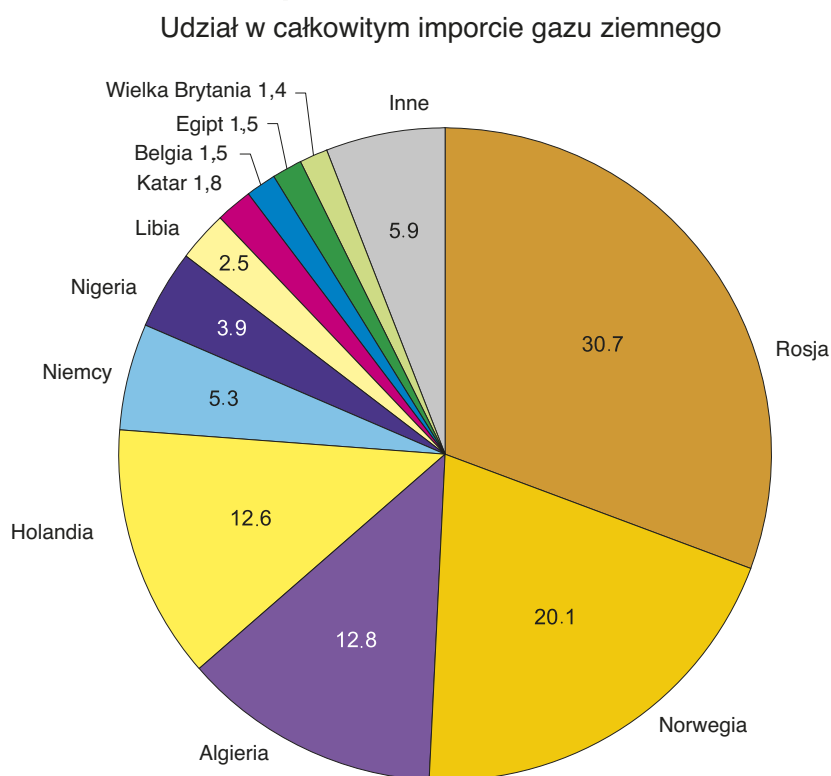
Zmniejszenie zewnętrznej unijnej zależności energetycznej

Wydaje się, że skończyła się era taniej ropy naftowej, a nowe zasoby są coraz bardziej odległe, trudniej dostępne i droższe w eksploatacji. Jednocześnie jeszcze przez dłuższy czas zaopatrzenie UE w energię będzie zależeć od zewnętrznych źródeł. Dzisiaj tak jest w przypadku 90 procent dostaw ropy,

Import ropy naftowej w UE-27 według kraju jej pochodzenia (2007)



Import gazu ziemnego w UE-27 według kraju jego pochodzenia (2007)



Źródło: Eurostat

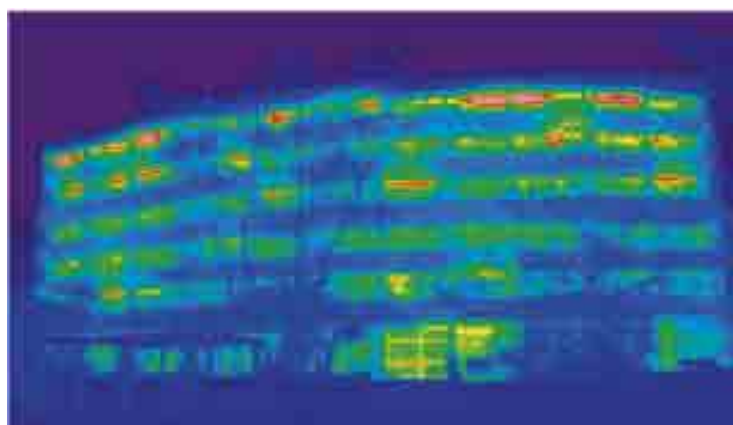
80 procent gazu i 50 procent węgla. Jeżeli chodzi o sam import gazu, 42 procent obecnie pochodzi z Rosji. Nie ma szans, aby UE stała się niezależna energetycznie, ale musi wszelkimi środkami dążyć do zwiększenia swojego bezpieczeństwa energetycznego.

Po pierwsze, istnieją wciąż duże możliwości zwiększenia produkcji gazu w Europie. UE powinna popierać i zwiększać swoją wewnętrzną produkcję gazu przez wykorzystanie potencjalnych zasobów gazu z nowych źródeł, usunięcie barier licencyjnych i zezwolenie na inwestycje w obszarach granicznych, takich jak Arktyka. Ponadto istnieje znaczny potencjał rozwoju niekonwencjonalnych źródeł energii, takich jak gaz zamknięty w porach skalnych oraz łupki bitumiczne, np. w Europie Środkowej i Północnej.

Strategie te muszą być następnie poparte nowymi działaniami na rzecz zmniejszenia wrażliwości UE na zewnętrzne perturbacje. Oznacza to ustanowienie wiarygodnych i trwałych stosunków z głównymi dostawcami, w szczególności z Rosją, przy dywersyfikacji dróg i metod dostaw, w tym za pomocą alternatywnych gazociągów i rozwoju importu skroplonego gazu ziemnego. W tym celu UE potrzebuje wspólnej strategii i asertywnej polityki zewnętrznej, aby lepiej bronić swoich interesów na arenie międzynarodowej.

Przewodzenie w walce ze zmianą klimatu

Zmianą klimatu można się zająć skutecznie wyłącznie na szczeblu światowym. Wynik szczytu ONZ w Kopenhadze był zatem gorzkim rozczarowaniem, ponieważ zawarte na nim niewiążące porozumienie raczej nie będzie wystarczające, aby odeprzeć niebezpieczne globalne ocieplenie. Szczyt w Kopenhadze wykazał też, że UE wciąż nie jest akceptowana jako niezbędny rozmówca i gracz na szczeblu światowym – i to mimo jej starań, aby pociągnąć innych za swoim przykładem przez zobowiązanie się do ambitnego celu: zmniejszenia swoich emisji do 2020 roku o 20 procent przy zwiększeniu zarówno efektywności energetycznej, jak i udziału w korzystaniu z odnawialnych źródeł energii o 20 procent.



Odnawianie budynków dla oszczędności energetycznej.

Zdjęcie: Görres

Nie może to oznaczać, że UE powinna powściągnąć swoje ambicje przewodzenia w walce ze zmianą klimatu. Przeciwnie, w kolejnych negocjacjach UE powinna dążyć do porozumienia, aby zapewnić realizację obietnic danych w Kopenhadze przez kraje rozwinięte i rozwijające się. Czyli to, UE powinna bronić swoich uzasadnionych interesów, dopilnowując, by wynik każdego nowego porozumienia pomógł utrzymać w mocy cele europejskiego modelu gospodarczego i społecznego, np. za pomocą ukierunkowanej strategii zakładającej stawianie konkretnych warunków.

Aby tak się stało, UE musi jednak zrobić więcej u siebie. Obejmuje to poprawę funkcjonowania jej rynku emisji – największego istniejącego rynku tego typu. Obecnie ogólnie przyjmuje się, że cena emisji leżąca u podstaw tego rynku jest problematyczna, a systemowi handlu emisjami brakuje jasności i przewidywalności, której żąda przemysł. Wreszcie, cena musi być ustalana na poziomie, który wywołuje dwojaki skutek polegający na zniechęcaniu do emisji dwutlenku węgla i jednoczesnym skłanianiu do inwestowania w rozwój nowych



Las to główny element krajobrazu i ważny czynnik miejscowego klimatu.

Zdjęcie: ccvision

korzystnych czystych technologii. Powinno to iść w parze z uzupełnieniem mechanizmu rynkowego o podatki od CO₂. Podobnie jak uczyniły to już niektóre państwa członkowskie, UE musi pilnie skoordynować te środki fiskalne, aby uniknąć zakłóceń na rynku.

Ponadto UE musi skorzystać z ekonomicznych możliwości przejścia na gospodarkę niskoemisyjną, wydajnie korzystając z zasobów i odporną na zmianę klimatu. Musi objąć to zapewnianie dodatkowego wsparcia, zachęt i odpowiedniej infrastruktury, aby ułatwić powstawanie ekologicznych liderów w branży. W gospodarce niskoemisyjnej powstanie wiele nowych sektorów przemysłu, takich jak sektor pojazdów elektrycznych, rozwiązania w zakresie efektywności energetycznej, usługi w zakresie efektywnego wykorzystania wody, sektor produkcji energii z biomasy, podmioty zajmujące się wychwytywaniem i składowaniem dwutlenku węgla.

W przypadku redystrybucji 1% światowego PKB można by uzyskać znaczne korzyści gospodarcze w tym nowym obszarze gospodarki. UE, mając 40 procent udziału w rynku, jest wciąż światowym liderem w eksporcie technologii wykorzystujących odnawialne źródła energii, ale przydział zasobów i środków finansowych na badania i rozwój tych technologii wyraźnie szybciej się zwiększa w Chinach i Stanach Zjednoczonych. UE musi się upewnić, że może umocnić swoje

prowadzenie przez odpowiednie zwiększenie redystrybucji zasobów i środków finansowych.

Na koniec, w podejmowanych działaniach nie można pominąć sektora rolnictwa, odpowiedzialnego za około 14 procent globalnych emisji gazów cieplarnianych. Lasy i gleby są naturalnymi pochłaniaczami dwutlenku węgla. Wzrost pochłaniania dwutlenku węgla nastąpiłby przez zatrzymanie postępującego trzebienia lasów tropikalnych, ponowne zalesianie gruntów gorszej klasy i sekwestrację większych ilości CO₂ w glebie w drodze zmiany praktyk rolnych. UE powinna zatem przekierować środki WPR na rzecz przyjaznych środowisku form rolnictwa i hodowli przy aktywnym udziale na szczeblu zarówno unijnym, jak i międzynarodowym, w działaniach służących ponownemu zalesianiu.

BEZPIECZEŃSTWO WEWNĘTRZNE I ZEWNĘTRZNE: WIECZNE WYZWANIE

Ostatnie dwadzieścia lat to okres, w którym światowy ład oparty wcześniej na dwóch biegunach, a potem na krótko zdominowany jednobiegunowo przez Stany Zjednoczone, stopniowo przybrał postać systemu wielobiegunowego. Ten nowy światowy ład cechuje się współistnieniem różnych ośrodków wpływu działających w mniej stabilnym otoczeniu. Wcześniej znane zagrożenia (np. broń jądrową) zmieniły tylko swoją formę (prolifercja), a do tego pojawiły się nowe. Te nieznanne kiedyś źródła poczucia braku bezpieczeństwa (np. niestabilność finansowa, degradacja środowiska, zależność energetyczna, przestępczość zorganizowana, terroryzm) są bardziej zróżnicowane, słabiej widoczne i mniej przewidywalne niż kiedykolwiek wcześniej.

Globalizacja pogłębiła też nasze poczucie bezbronności, gdyż rozmyła granicę między bezpieczeństwem wewnętrznym a zewnętrznym. Odległe konflikty zbrojne mogą zagrozić wewnętrznej stabilności Europy, wywołując olbrzymi napływ uchodźców. Podobnie, nieefektywna współpraca organów

ścigania w państwach Europy może podkopywać walkę z terroryzmem za granicą. Wszystkie zagrożenia bezpieczeństwa są ze sobą splecione: np. ubóstwo i niestabilność w państwach upadających to doskonałe warunki dla rozwoju terroryzmu i innych form przestępczości. Dlatego wyzwania, jakie XXI wiek stawia bezpieczeństwu, wymagają reakcji globalnej i wyprzedzającej, a do takiej zdolne są tylko podmioty wielkości UE.

Dążąc do europejskiego modelu bezpieczeństwa

UE od dawna jest zdecydowana utrzymać i rozwijać „przestrzeń sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa”, która ma ułatwiać codzienne życie jej obywatelom. Ataki terrorystyczne w USA (wrzesień 2001), w Madrycie (marzec 2004) i w Londynie (lipiec 2005) dobitnie pokazały, że potrzebne jest skuteczniejsze i lepiej zorganizowane działanie na szczeblu UE, aby walczyć z terroryzmem i innymi transgranicznymi problemami



Operacja EUNAVFOR w Somalii.

Zdjęcie: Unia Europejska (2010)

bezpieczeństwa. Chodzi tu m.in. o handel ludźmi, przemyt ludzi i nielegalnych substancji, pranie brudnych pieniędzy, wykorzystywanie kobiet i dzieci, kłęski żywiołowe i antropogeniczne, cyberprzestępczość, piractwo dóbr intelektualnych i oczywiście korupcję.

Czas, abyśmy podjęli zdecydowane kroki i wdrożyli nowy „europejski model bezpieczeństwa”. Model ten, inspirowany wizją i celami przedstawionymi w niedawno przyjętej strategii bezpieczeństwa wewnętrznego, musi stawiać na pierwszym miejscu interes obywateli europejskich, a równocześnie odpowiadać na szybko ewoluujące wyzwania XXI wieku. Musi chronić prawa i swobody obywatelskie, pogłębiać współpracę i solidarność między państwami członkowskimi, koncentrować się na przyczynach (a nie tylko skutkach) poczucia braku bezpieczeństwa, uwypuklać profilaktykę, angażować obywateli, a także uznawać zależność między wewnętrznym a zewnętrznym bezpieczeństwem w kształtowaniu wizji „globalnego bezpieczeństwa” z państwami trzecimi.

Jak dotąd współdziałanie w tej dziedzinie hamował opór państw członkowskich przed dzieleniem się informacjami i koordynowaniem polityki porządku publicznego, która pozostaje jednym z najczulszych punktów polityki krajowej. Opór ten jednak jest sprzeczny z pragnieniami obywateli Europy: chcą oni, by UE odgrywała większą rolę na polu bezpieczeństwa. Opór ten świadczy też o niewiedzy na temat merytorycznych instrumentów i środków, które UE wypracowała z czasem w dziedzinie bezpieczeństwa – m.in. dzięki ostatnio przyjętemu traktatowi lizbońskiemu.

Krzewienie kultury współpracy: bezpieczeństwo jako ponadnarodowe dobro publiczne

Aby poradzić sobie ze stojącymi przed nami problemami bezpieczeństwa, konieczne są: prawdziwie ogólnounijne podejście, duży nakład współpracy, wspólne instytucje i odpowiednie źródła finansowania. Potrzebujemy nowej kultury współpracy na wielu polach, m.in. we współpracy sądowej, egzekwowaniu prawa, kontroli granic, ochronie zdrowia, zabezpieczeniu społecznym i ochronie ludności. Dlatego trzeba będzie zwiększyć kompetencje istniejących

agencji i urzędów (np. Europolu, Eurojustu, Centrum Sytuacyjnego, Fronteksu oraz Koordynatora ds. Zwalczenia Terroryzmu). Niezbędne też będą nowe instytucje (np. europejskie centrum dobrych policyjnych wzorców).

Ponadto należy priorytetowo potraktować następujące zadania:

- poprawić systemy wymiany informacji o finansowaniu siatek, szlakach przemytu broni masowego rażenia, powrocie do normalności po atakach terrorystycznych oraz o długofalowych działaniach prewencyjnych,
- stworzyć europejską cywilną grupę rezerwową specjalnie przeszkolonych jednostek gotowych do szybkiego rozlokowania, wzorowanych na komponencie wojskowym,
- lepiej zintegrować system zarządzania granicą zewnętrzną, wzmacniając Frontex europejskim zespołem specjalistycznym mogącym wspierać państwa członkowskie,
- usunąć różnice w europejskim systemie azylowym, zwłaszcza dzięki przyjęciu standardowej definicji uchodźcy,
- stworzyć jednolitą politykę wizową oraz europejską służbę konsularną (w ramach Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych).

Zbyt często polityka w tej dziedzinie jest kształtowana w reakcji na wydarzenia, trzeba więc znaleźć równowagę między zapewnianiem bezpieczeństwa a ochroną swobód obywatelskich i praw człowieka. Sposób godzenia obu tych nieroz-



Eurokorpus

rwalnie powiązanych kwestii może ulegać zmianom zależnie od okoliczności, będzie zatem wymagał ciągłej debaty politycznej na skalę UE. Nawet gdy w grę wchodzi zagrożenia bezpieczeństwa, należy ściśle przestrzegać jednoznacznych limitów dostępu do danych osobowych i ograniczeń w przekazywaniu tych danych.

Przede wszystkim jednak wszystkie państwa członkowskie UE muszą uznać, że bezpieczeństwo wewnętrzne zależy w dużej mierze od tego, czy bezpiecznie jest na zewnątrz. Transgranicznych problemów bezpieczeństwa nie zatrzymują granice UE. Dlatego jeżeli chcemy dać obywatelom Europy więcej bezpieczeństwa i wolności, musimy podejmować działania uzupełniające za granicami UE.

Bezpieczeństwo zewnętrzne: pokonywanie ograniczeń strukturalnych

Od ponad dziesięciu lat UE rozwija ważne struktury w ramach wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (WPBiO). Są to m.in. Komitet Wojskowy i Sztab Wojskowy (z funkcją wczesnego ostrzegania i planowania strategicznego) oraz Europejska Agencja Obrony. Ma też szeroki dostęp do personelu cywilnego wyszkolonego, by udzielać pomoc miejscowej ludności w rejonach targanych konfliktami. Te zdolności cywilne nabierają coraz większego znaczenia w kontekście tzw. bezpieczeństwa ludzkiego – koncepcji przewidującej, że bezpieczeństwa narodowego i światowego nie można rozpatrywać w oderwaniu od komfortu życiowego poszczególnych ludzi i ich lokalnych społeczności.

Jak dotąd UE zorganizowała na całym świecie 22 misje obserwacyjne, pokojowe i stabilizacyjne. Często ich współuczestnikami były NATO, ONZ i inne organizacje międzynarodowe, a poparcie dla tych misji deklarowała większość obywateli Europy. Gdy jednak porówna się łączne wydatki wojskowe wszystkich państw członkowskich UE (wynoszące mniej więcej połowę budżetu wojskowego USA) z efektami (zdolności UE do zdalnego rozmieszczania sił odpowiadają zaledwie 10–15% zdolności USA), widać wyraźnie, że system szwankuje. Państwom członkowskim UE nie udaje się osią-

gnąć maksymalnych efektów skali i synergii, zapewniających optymalny wynik globalny.

Ogólnie rzecz biorąc bolączką UE jest jedno zasadnicze ograniczenie strukturalne: z gruntu narodowy charakter europejskich systemów obrony. Nie mając własnego zaplecza wojskowego, UE zależy od swoich państw członkowskich i ich dobrowolnych gestów, a te okazują się często nieadekwatne. Krajowe zasoby wojskowe wciąż często opierają się na koncepcji obrony terytorialnej przed inwazją lądową – i to nawet w państwach członkowskich, w których prawdopodobieństwo takiej inwazji jest bliskie zeru. Generalnie za mało inwestuje się w zdolności niezbędne w obliczu nowych zagrożeń bezpieczeństwa (siły szybkiego przemieszczania, strategiczny transport powietrzny, śmigłowce, łączność, żandarmeria wojskowa).

Mimo że w służbie czynnej jest 1,8 mln żołnierzy (pół miliona więcej niż w USA), UE nie potrafi wysłać 60-tysięcznych sił szybkiego reagowania i ma trudności ze zorganizowaniem 5-tysięcznego korpusu na misję w ramach wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (WPBiO). W istocie 70% europejskich sił lądowych nie nadaje się do działań za granicą, a przecież dzisiejsze konflikty wymagają rozmieszczania i utrzymywania sił w odległych miejscach.

Generalnie misje WPBiO nie wynikały z żadnego nadrzędnego planu ani strategii, a pod względem swojego charakteru i zakresu były raczej okrojone i wymuszone okolicznościami. Ponadto UE nie stosuje wspólnego finansowania misji. Obciążenia nie rozkładają się sprawiedliwie na wszystkie państwa członkowskie, co zniechęca do uczestnictwa w misjach wojskowych.

Dotyczy to również cywilnego wymiaru misji UE: państwa członkowskie nie rozlokowują z reguły nawet połowy zadeklarowanego wcześniej personelu, przez co misje cierpią na niedobór dyspozycyjnych zespołów specjalistycznych i doświadczenia na miejscu. Aby temu zaradzić, UE musi zachęcić swoje państwa członkowskie, by przestrzegały zobowiązań i stworzyły w pełni gotowe do wykorzystania cywilne wykazy sędziów, policjantów, inżynierów i innych fachowców. Oznaczałoby to, że musi powstać sprawny i dobrze

zaopatrzone kadrowo europejski sztab operacyjny, który miałby planować, przeprowadzać i monitorować zagraniczne operacje cywilno-wojskowe.

UE nie potrafi też wykorzystać zalet płynących z jej własnej skali, jeżeli chodzi o jej przemysłowo-techniczny rynek broni: wydaje znacznie więcej, aby wyprodukować znacznie mniej niż inni dostawcy broni (np. USA). Dlatego musi stworzyć jednolity europejski rynek obronny oraz rynek wspólnych zamówień. Sukces jednolitego rynku UE można i należy rozciągnąć na sektor obronny, zwiększając rolę Europejskiej Agencji Obrony i obniżając bariery wciąż chroniące rynki krajowe.

Europejska wizja zbiorowej obronności

Traktat lizboński przynosi wiele ważnych narzędzi, które mogą państwom członkowskim pomóc w rozwiązywaniu tych trudności. Dzięki innowacji, jaką jest idea stałej współpracy strukturalnej, traktat pozwala państwom członkowskim iść do przodu równoległe, ale w różnym tempie, by osiągać określone cele zależnie od własnej woli i możliwości. Pionierskim grupom państw wolno będzie odtąd podwyższać poprzeczkę swoich ambicji pod względem dyspozycyjności, interoperacyjności i możliwośći zdalnego utrzymywania sił, dzięki czemu państwa będą mogły kierować większą zdolnością do misji WPBiO, NATO, ONZ i innych.

Traktat lizboński powinien także umożliwić państwom członkowskim pokonanie trudności związanych z finansowaniem WPBiO, gdyż przewiduje zebranie funduszu początkowego



Żołnierz sił KFOR rozmawia z albańskimi robotnikami w Kosowie.

Zdjęcie: dpa, picture alliance (13.12.2006)

na wspólne misje, a potem wspieranie go „doraźnymi funduszami” wpłacanymi podczas planowania operacji.

Jednak ani zwiększenie wspólnych funduszy na misje WPBiO, ani zachęcenie państw członkowskich do wysyłania większej liczby żołnierzy czy do wypełnienia luki w unijnym planowaniu strategicznym nie rozwiążą głównego problemu obronnościowego UE: państwa członkowskie mają rozbieżne wizje strategiczne. Stolicy europejskie ciągle jeszcze nie mogą się porozumieć co do naczelnego celu, któremu służyć ma zwiększanie unijnych zdolności obronnych.

UE musi uzgodnić długofalową wizję swojej obronności, którą można by przedstawić w formie białej księgi, jasno wyznaczając priorytety w odniesieniu do zagrożeń, kryteriów interwencji oraz zasobów celowych. Wizja ta musi konsekwentnie określać podział zadań między NATO i UE na podstawie obiektywnej porównawczej oceny mocnych punktów obu tych organizacji. Jeżeli państwa członkowskie UE nie zdołają porozumieć się co do realnej koncepcji strategicznej dla UE, Unia nie poradzi sobie z rozziwem, który istnieje między oczekiwaniami związanymi z WPBiO a jej zdolnościami i zasobami operacyjnymi.

EUROPA W ŚWIECIE: ASERTYWNY GRACZ

Jeżeli UE ma zrealizować swój ambitny program działań, będzie musiała stać się o wiele bardziej asertywnym graczem na scenie międzynarodowej. Od zwiększania gospodarczej konkurencyjności Europy do zajęcia wiodącej pozycji w gospodarce opartej na wiedzy i zapewnienia obywatelom europejskim wolności i bezpieczeństwa – stojące przed nami wyzwania mają globalny charakter i zmierzyć się z nimi będzie można tylko przy zastosowaniu międzynarodowych strategii.

Co więcej, wraz z przenoszeniem się środka ciężkości układu sił z Europy i Stanów Zjednoczonych w inne rejony świata dochodzi do przededefiniowania samych zasad zaangażowania międzynarodowego. W tym niespokojnym krajobrazie UE nie może dłużej pozwalać sobie na ograniczenie się do „dawania sobie rady”. Musi stać się siłą napędową kształtującą nowe zasady sprawowania rządów na szczeblu globalnym, jeżeli nie chce ryzykować pozostania w tyle. Aby zmierzać do celu, UE będzie również musiała zatroszczyć się o sprzyjający klimat międzynarodowy dla propagowania swojego programu działań.

Obrona europejskich interesów w zmieniającym się świecie

W ostatnich dwóch dziesięcioleciach państwa europejskie dużo zyskały na pogłębiającej się globalnej współzależności. Niemniej jednak kryzys finansowy i niestabilność finansowa wpływające na ceny żywności i energii uwypukliły niebezpieczeństwa związane z asymetryczną zależnością, zwłaszcza w odniesieniu do dostawców deficytowych zasobów. System współzależności to nie tylko fakt, ale wybrany przez nas sposób życia w UE, który ma ułatwiać wymiany wszelkiego rodzaju.

Współzależności nie można jednak przyjmować za pewnik. Zważywszy, że państwa odpowiadają na kryzys finansowo-gospodarczy zwiększaniem swojej autonomii w odniesieniu do wielu kwestii, realne staje się ryzyko rozpoczęcia się procesu deglobalizacji. UE musi ubiec tę możliwość poprzez aktywną obronę koncepcji odpowiedzialnej współzależności, zgodnie z którą różne podmioty pozostają zaangażowane w zapewnianie trwałości tego systemu.

Obrona systemu odpowiedzialnej współzależności będzie z kolei wymagać, aby główni światowi gracze popierali system multilateralnego sprawowania rządów i zgodzili się działać w ramach tego systemu. Cel ten opiera się jednak na kruchym porozumieniu, zważywszy że korzyści płynące z multilateralizmu nie zawsze są oczywiste dla państw, które nie brały udziału w kształtowaniu ram instytucjonalnych po drugiej wojnie światowej. Należy zatem zawrzeć nowe, doniosłe porozumienie, w którym uwzględni się obawy wschodzących i istniejących mocarstw co do obowiązujących reguł, przy jednoczesnym podkreśleniu wagi multilateralizmu, integracyjności, sprawiedliwości, trwałego rozwoju, bezpieczeństwa zbiorowego, poszanowania praw człowieka i zasady praworządności, a także uczciwych praktyk handlowych.

Ponadto Europa będzie mogła się rozwijać w konkurencyjnym świecie, tylko pod warunkiem, że zadba o upowszechnianie głównych elementów odnowionego europejskiego modelu wzrostu gospodarczego opartego na konkurencyjności, włączeniu, odpowiedzialności społecznej i równowadze ekologicznej. Inni globalni gracze, zwłaszcza wschodzące gospodarki, będą rozwijać się własnym torem, co oznacza, że dla UE jeszcze ważniejsze stanie się określanie wspólnych interesów i sposobów działania w drodze wielostronnych i dwustronnych dyskusji.

W tym kontekście UE musi opracować globalną strategię gospodarczą, która uwzględni euro jako drugą światową walutę rezerwową oraz zajmie się negatywnym wpływem globalnych zaburzeń równowagi gospodarczej na konkurencyjność Europy. UE powinna współpracować ze swymi partnerami na rzecz bardziej zrównoważonych i elastycznych stosunków monetarnych i rozważyć możliwość globalnego partnerstwa z państwami, które wolałyby powiązać swoje waluty z koszykiem walut niż z samym dolarem.

Na krótszą metę, UE powinna traktować priorytetowo w swoim programie działań wspieranie inicjatyw Międzynarodowej Organizacji Pracy, takich jak powszechnie minimalne zabezpieczenie społeczne lub program godnej pracy, dbając jednocześnie o to, by inicjatywy te były zgodne z zasadą otwartych rynków. Powinna również pogłębiać swoje trwałe zaangażowanie w „sprawiedliwy handel”, by zachęcić

podmioty z innych stron świata do takiego samego działania, które stanowi ważny wkład w solidarność międzynarodową.

Skuteczniejsze instrumenty polityczne UE

Obywatele europejscy wyrazili pragnienie, by UE stała się w większym stopniu odpowiedzialna na scenie światowej za ich interesy i wyznawane przez nich wartości. Nasuwa się jednak pytanie: jakie źródła władzy UE może wykorzystać, by wypełnić to zadanie? Państwa członkowskie powinny w coraz większym stopniu postrzegać UE jako czynnik zwielokrotnienia swej siły, w którym mogą znaleźć oparcie i który pomaga im osiągać cele niemożliwe do zrealizowania w inny sposób.

Unia 27 państw członkowskich łączących suwerenną władzę w celu wypracowywania wspólnych decyzji nie stanowi jednak w sposób automatyczny globalnej potęgi. Stosowanie zasady jednomyślności przy podejmowaniu unijnych decyzji w sprawie polityki zagranicznej jest powszechnie postrzegane jako czynnik hamujący. Siła oddziaływania UE zależy od tego, czy będziemy umieli pokonać rozbieżne interesy narodowe poprzez kształtowanie wspólnych stanowisk. UE nie może zatem ustawać w wysiłkach na rzecz zwiększenia koordynacji, dzięki której będziemy mówić jednym głosem lub przynajmniej unikać dysonansów w prezentowanych stanowiskach. Spójność to podstawa.

Proces ten zajmie trochę czasu, ale musi zacząć się od usprawnienia powiązań między politykami krajowymi i unijnymi oraz zwiększaniem udziału państw członkowskich we wspólnych działaniach. Dzięki poznawaniu krajowych punktów widzenia i wymianie krajowych doświadczeń różnorodność nie będzie postrzegana jako słaba strona polityki zagranicznej UE, lecz stanie się jej atutem.

Traktat lizboński na wiele sposobów pomógł zwiększyć skuteczność unijnych instrumentów z zakresu polityki zagranicznej. Na przykład procedura wzmocnionej współpracy, o ile będzie stosowana w rozsądny sposób, może być wykorzystywana jako środek zaradczy w przypadkach, w których rozbieżności co do istotnych kwestii nie da się usunąć. Należy w pełni przygotować do działania nową Europejską Służbę

Działań Zewnętrznych (ESDZ), zapewniając jej odpowiednią liczbę pracowników, tak by pomagała ona UE określać wspólne unijne interesy i wypracowywać wspólne polityki, po wcześniejszym skoordynowaniu stanowisk krajowych.

Źródło problemu pozostaje jednak niezmienione: różnice między możliwościami UE w obszarach, w których ma prawo podejmować działania (gospodarka, handel, pomoc rozwojowa, polityka konkurencji) oraz brak faktycznych wspólnych instrumentów w dziedzinie, na którą zostały rozszerzone jej pierwotne kompetencje: polityce zagranicznej i bezpieczeństwa. W porównaniu do całego wachlarza instrumentów gospodarczych i prawnych, jakimi dysponuje UE, jej instrumenty wojskowe i polityczne są o wiele mniej rozbudowane.

Centralna pozycja UE na kontynencie: zwiększanie atrakcyjności unijnego modelu

Dla wielu ludzi na świecie UE pozostaje najważniejszym punktem odniesienia, alternatywnym modelem dla tradycyjnych stosunków między państwami oraz ponadnarodową wspólnotą prawa, która przyniosła dobrobyt i spójność regionowi wcześniej rozdartemu najpierw przez „zwykłe” wojny, a następnie przez „zimną wojnę”. Ta „mięka siła” jest największym atutem UE. UE musi zająć na kontynencie centralną pozycję poprzez stosowanie strategii włączania i angażowania. Strategie te były z powodzeniem stosowane w kolejnych rundach rozszerzenia UE.

UE musi pozostać otwarta dla potencjalnych nowych członków z Europy, oceniając każde państwo kandydujące osobno i sprawdzając, czy spełnia ono kryteria członkostwa. Takie są w rzeczy samej „prawdziwe granice Europy”. Zgodnie z polityką angażowania i włączania Unia musi dotrzymywać swoich zobowiązań w odniesieniu do państw, które obecnie są oficjalnymi kandydatami do członkostwa, w tym Turcji, i prowadzić z nimi dalsze negocjacje. Jednocześnie powinna zaoferować potencjalnym przyszłym kandydatom ambitne umowy, które stanowić będą etap pośredni poprzedzający rozpoczęcie negocjacji akcesyjnych.



Wizyta Catherine Ashton (z prawej), wysokiej przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa oraz wiceprzewodniczącej Komisji, w Moskwie. Spotkanie kwartetu bliskowschodniego (od lewej): Tony Blair, przedstawiciel kwartetu, Hillary Rodham Clinton, sekretarz stanu USA, Sergiej Ławrow, minister spraw zagranicznych Rosji, i Ban Ki-Moon, sekretarz generalny ONZ. Photo: European Union, 2010

Atrakcyjny model UE musi również pozostać centralnym punktem jej ewoluującej polityki sąsiedztwa. UE musi zwiększyć swoją rolę w procesie stabilizacji regionów leżących w jej bezpośrednim sąsiedztwie, wykorzystując w tym celu europejską politykę sąsiedztwa, Partnerstwo Wschodnie i Unię dla Śródziemnomorza. Partnerstwa te powinny być stosowane z myślą o stworzeniu regionalnej przestrzeni demokracji, praw człowieka, rozwoju i wolnego handlu. Powinny również umożliwić sprawiedliwy dostęp do rynku UE, a także przestrzeń swobodnego przemieszczania się osób z korzyścią dla UE i jej partnerów. W stosunkach z Rosją UE powinna ponadto prowadzić politykę strategicznego współistnienia, modernizacji i wzmacniania regionów.

Otwarte i ukierunkowane na włączenie podejście należy również rozszerzyć na unijną współpracę transgraniczną z innymi regionami, w tym z organizacjami takimi jak ASEAN (Stowarzyszenia Narodów Azji Południowo-Wschodniej), MERCOSUR (Wspólny Rynek Południa) czy SADC (Południowoafrykańska Wspólnota Rozwoju). Utrzymując te i inne stosunki, UE i jej państwa członkowskie muszą uwzględniać poglądy, oczekiwania i obawy reszty świata. UE jest powszechnie postrzegana jako atrakcyjny przykład integracji regionalnej, jednak często marnuje ten potencjał na skutek przybierania protekcyjnego tonu. Musimy mądrze wyko-

rzystywać naszą dobrą reputację i zwiększać naszą wiarygodność jako stroną negocjacji.

Od strategii do działania

Wpływ zewnętrznych działań UE będzie w dużym stopniu zależał od jej umiejętności dostosowania się do wielu wyzwań, przed którymi stanie w okresie do roku 2030. Zapewnienie silnej pozycji gospodarczej i wewnętrznej spójności UE będzie zatem warunkiem niezbędnym, aby UE była w stanie wykorzystać swoją siłę poza swoimi granicami. Jednak przy ustalaniu stanowisk zewnętrznych Unii polityki nie można kształtować tylko w reakcji na wydarzenia. Pilnie potrzebne jest wypracowanie wspólnej europejskiej koncepcji strategicznej.

Koncepcja ta powinna stanowić połączenie polityk UE w zakresie dyplomacji, wojskowości, handlu i rozwoju z zewnętrznymi aspektami jej wspólnych polityk gospodarczych (unia gospodarcza i walutowa, energetyka, transport, itp.). Tylko dzięki połączeniu wszelkich dostępnych instrumentów Unia będzie w stanie działać jako siła sprawcza i włączyć się w nadawanie nowego kształtu zasadom sprawowania rządów na szczeblu globalnym. Przybierając formę tzw. białej księgi, która będzie regularnie aktualizowana, ta strategiczna



UE jest największym ofiarodawcą pomocy zagranicznej.

Zdjęcie: Unia Europejska (2010)

koncepcja pomoże określić długoterminowe priorytety Unii i stanie się punktem odniesienia dla bieżących działań zewnętrznych.

Cel ten można osiągnąć poprzez utworzenie europejskiej jednostki ds. prognozowania i analityki, która stanowiłaby część Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych i blisko współpracowałaby z ośrodkami krajowymi na zasadzie wymiany informacji. Jednostka taka przyczyniłaby się do zwrócenia uwagi na konieczność ciągłego weryfikowania bieżących polityk. Ponadto w wyrabianiu poczucia wspólnej kultury dyplomatycznej mogłaby okazać się pomocna europejska akademia dyplomatyczna.

Tylko dzięki opracowaniu takiego strategicznego podejścia do spraw zewnętrznych UE będzie w stanie w skuteczniejszy sposób przekładać swój olbrzymi wkład finansowy (zdecydowanie największy na świecie) na wpływy polityczne. UE powinna wykorzystać swoją strukturalną przewagę do prowadzenia inteligentnej polityki rozwojowej i handlowej. Na przykład powinna nadal wspierać działania służące łagodzeniu zmiany klimatu w regionach najbardziej zagrożonych, które najdotkliwiej odczuwają jej skutki, a które w najmniejszym stopniu przyczyniły się do globalnego ocieplenia. Powinna również kontynuować działania na rzecz eliminowania ubóstwa, zwłaszcza poprzez import produktów rolnych. Będzie to wymagało podejmowania przez europejskich przywódców trudnych politycznie decyzji, w tym decyzji o dokończeniu dauhańskiej rundy rozwojowej.

Stosując w strategiczny sposób szeroką gamę posiadanych przez siebie instrumentów, UE będzie mogła również stać się skuteczniejszą orędowniczką demokracji, praworządności i praw człowieka. Należy w mądrzejszy sposób stosować zasadę warunkowości, która umacnia podmioty demokratyczne i odwołuje autorytarne reżimy od nadużywania władzy. Będzie to wymagało: przeprowadzania dyskusji z partnerami reprezentującymi społeczeństwo obywatelskie, w tym ze stowarzyszeniami zajmującymi się prawami kobiet i mniejszości, a nie tylko z przedstawicielami rządowymi, oddolnych działań wzmacniających praworządność na całym świecie oraz bardziej spójnego podejścia do obserwacji wyborów. W dwóch najbliższych dziesięcioleciach ten program działania będzie musiał objąć jak najwięcej stron.

Konieczne będzie również opracowanie unijnego podejścia do reformy sprawowania rządów na szczeblu globalnym. UE powinna być liderem tych reform, dzięki którym instytucje międzynarodowe zwiększą swoją legitymizację i staną się bardziej otwarte na kwestie dzielenia się odpowiedzialnością; powinna jednocześnie propagować własne interesy. Oznacza to uproszczone, łączne reprezentowanie UE, zwłaszcza na międzynarodowych forach gospodarczych. Dopóki UE nie wyłoni jednej wspólnej reprezentacji, członkowie UE reprezentowani w organizacjach międzynarodowych powinni wcześniej koordynować swoje stanowiska, a następnie jednomyślnie bronić tych stanowisk.

UE I JEJ OBYWATELE

W całej historii integracji europejskiej stosunki między Unią i jej obywatelami funkcjonowały głównie w oparciu o zasadę „biernej zgody”. W ostatnich latach charakter tych stosunków zaczął się jednak zmieniać. Europejczycy zaczęli więcej wymagać od UE i krytyczniej oceniać rezultaty jej działań, wyrażając wątpliwości co do legitymizacji przedsięwzięcia europejskiego. Wymownym dowodem tych zmian był negatywny wynik referendum przeprowadzonych najpierw we Francji i w Holandii, a następnie w Irlandii. Poczucie odpowiedzialności publicznej za UE powróci dopiero wtedy, gdy nasi obywatele nabiorą przekonania, że Unia potrafi skuteczniej bronić ich interesów i wyznawanych przez nich wartości. Zwiększanie tego poczucia odpowiedzialności musi stać się motorem naszego wspólnego działania.

Poważne podejście do dobrych rządów: wymiana doświadczeń, objaśnianie i realizacja

Realizowanie koncepcji dobrych rządów jest zdecydowanie najskuteczniejszym narzędziem UE gwarantującym ciągłe zaangażowanie jej obywateli w prowadzone działania. Oparta na zasadach otwartości, uczestnictwa, dzielenia się władzą, wiarygodności, partnerstwa i skuteczności, koncepcja dobrych rządów musi być również zgodna z zasadą pomocniczości – w myśl tej zasady decyzje należy podejmować na

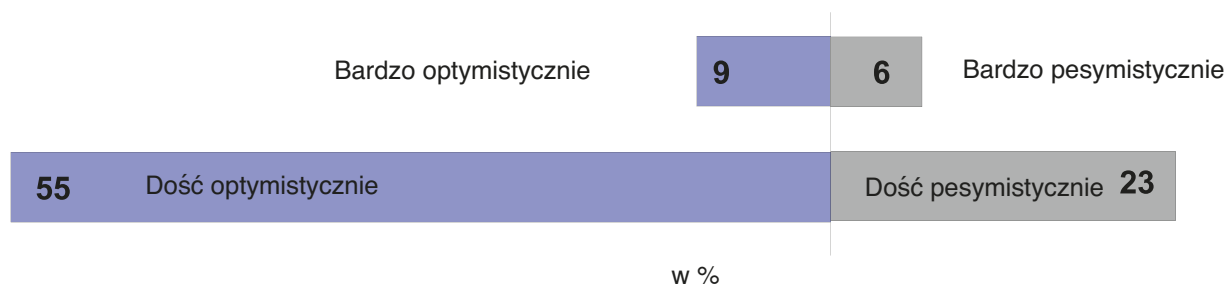
szczeblu zapewniającym jak największą skuteczność i jak najbliżej obywateli.

UE dąży do realizacji tych zasad, wykorzystując w tym celu system „wielopoziomowego sprawowania rządów”, zgodnie z którym kompetencje wykonywane są wspólnie na różnych szczeblach władzy, a nie rozdzielane pomiędzy te szczeble. W praktyce wielopoziomowe sprawowanie rządów oznacza system uzgodnionych, wiążących i przecinających się sieci, które łączą miejscowości, regiony, władze krajowe i instytucje UE, a także związki pracownicze, stowarzyszenia przedsiębiorców i inne organizacje pozarządowe. Za pośrednictwem tych sieci, a także lokalnych wspólnot i samorządu obywatele europejscy mogą zabierać głos w kwestiach mających znaczenie dla przyszłości UE.

W systemie wielopoziomowego sprawowania rządów na każdym poziomie władzy – europejskim, krajowym, regionalnym i lokalnym – uprawnienia wykonywane są zgodnie z zakresem obowiązków przewidzianym przez prawo. System ten ma przyczynić się do stworzenia warunków, w których państwa członkowskie – niezależnie od wielkości, liczby ludności czy znaczenia gospodarczego – mogą wspólnie rozwijać się, przy jednoczesnym poszanowaniu kultury narodowej, języków, religii i uwarunkowań regionalnych i lokalnych poszczególnych państw. Jednocześnie system ten

Oczekiwania co do Unii Europejskiej w 2030 roku

„Jak widzą Państwo przyszłość Unii Europejskiej: bardzo optymistycznie, dość optymistycznie, dość pesymistycznie czy bardzo pesymistycznie?”



Źródło: Eurobarometr 6/2009 (UE-27)

nie narusza prawa państwa członkowskich do podejmowania suwerennych decyzji w zakresie sposobu decentralizacji władzy na ich terytorium.

Dostępność różnych sposobów włączania się obywateli w proces legislacyjny powinna zwiększyć legitymizację i elastyczność UE, potrzebną jej do stawienia czoła wyzwaniom związanym z globalizacją w cyfrowym, powiązanych wzajemnymi zależnościami, ukierunkowanym na sieci i otwartym społeczeństwie. Niemniej jednak koncepcja wielopoziomowego sprawowania rządów nie oznacza, że społeczeństwo automatycznie poczuje się odpowiedzialne za przedsięwzięcie europejskie. To złożony system, który należy stosować, o który należy dbać, i przede wszystkim – o którym należy informować społeczeństwo.

W związku z tym trzeba koniecznie zadbać o to, by informując o strategiach polityki UE, zapewnić większą przejrzystość i dokładność. Obraz UE przekazywany społeczeństwu musi być wyważony i ukazywać zarówno jej mocne, jak i słabe punkty; nie powinien on być ani wyidealizowany, ani zbyt pesymistyczny. Zamiast skupiać się na *polityce informacyjnej*, która czasem ociera się o propagandę, lepszym wyjściem byłoby *informowanie na temat polityki*, czyli uczciwe wyjaśnienie, z jakimi problemami mamy do czynienia i jakie są różne dostępne rozwiązania. Nie mniej ważne jest to, że państwa członkowskie muszą ponosić odpowiedzialność za to, co robią w Brukseli, i za to, co robią w celu wprowadzenia w życie unijnych decyzji.

W ostatecznym rozrachunku koncepcja dobrych rządów zostanie oceniona na podstawie osiągniętych rezultatów. W życiu codziennym obywatele odczuwają już różnorakie korzyści wynikające z członkostwa w UE – związane m.in. z wprowadzeniem euro, polityką spójności, wspólną polityką rolną, Schengen – nawet jeśli nie zawsze zasługi na tym polu przypisywane są UE. Nadal jednak pozostaje dużo do zrobienia. Badania stale pokazują, że obywatele mają duże oczekiwania, jeśli chodzi o udział UE w obszarach polityki wymagających szczególnej uwagi, takich jak bezpieczeństwo, terroryzm, energetyka, zmiana klimatu i polityka zagraniczna. UE powinna zmierzyć się z tym wyzwaniem poprzez wyznaczenie nowych celów i opracowanie koncepcji działania w większym stopniu

ukierunkowanej na osiągnięcie rezultatów. Krótko mówiąc, Unia musi unikać retoryki i wyjaśniać prostymi słowami, w jaki sposób może podnieść jakość życia swoich obywateli.

Nowe możliwości, jakie otwiera traktat lizboński: obywatelstwo polityczne w praktyce

Koncepcja dobrych rządów i większe ukierunkowanie na wyniki stanowią warunek konieczny do uzyskania przez UE poparcia swoich obywateli. Jednak same w sobie mogą okazać się niewystarczające. Pomimo wszystkich przeszłych osiągnięć UE zauważyć można pewną niepokojącą dozę obojętności, a czasem nawet rozczarowanie w stosunku do przedsięwzięcia europejskiego. Nie możemy dłużej ignorować tego problemu. Musimy odnowić pakt między UE a jej obywatelami, wykorzystując w tym celu cały szereg rozwiązań przewidzianych w traktacie lizbońskim, aby ożywić poparcie i zaangażowanie społeczne.

Traktat lizboński wzmacnia koncepcję „obywatelstwa politycznego” poprzez wprowadzenie możliwości inicjatywy obywatelskiej w zakresie prawodawstwa i zwiększenie roli parlamentów państw członkowskich. Czas pokaże, w jakim zakresie te nowe rozwiązania pomogą w kształtowaniu się europejskiej przestrzeni publicznej, zwiększaniu świadomości politycznej i umacnianiu legitymizacji Unii. Obecnie nie istnieje żadna faktyczna europejska przestrzeń polityczna; polityka będzie prawdopodobnie nadal kształtowana przede wszystkim na szczeblu krajowym. Jeżeli jednak Unia ma zwiększyć swoją legitymizację, musi zrobić wszystko, co w jej mocy, aby wzmocnić europejskie obywatelstwo polityczne. W tym celu UE powinna:

- Rozwijać prawa polityczne. Należy umocnić obowiązujące postanowienia traktatu lizbońskiego: po pierwsze poprzez zachęcanie państw członkowskich do przyznawania prawa do głosowania w wyborach krajowych obywatelom innych państw członkowskich po upływie określonego czasu pobytu i płacenia podatków w danym państwie; po drugie, poprzez „europeizowanie” wyborów do Parlamentu Europejskiego dzięki wprowadzeniu transgranicznych list wyborczych; i wreszcie, poprzez wykorzystanie parlamentów państw członkowskich jako ogniw umoż-



W 2009 roku obywatele 27 państw członkowskich UE na specjalnym szczycie obywatelskim omówili zalecenia z wszystkich krajów.

Zdjęcie: Toussaint/ifok

liwiających obywatelom włączanie się do europejskich debat politycznych.

tyczny zasięgać opinii Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów.

- Przybliżyć obywatelom koncepcję wyborów. Do tej pory wybory europejskie nie przyciągały uwagi obywateli. Jeśli sytuacja ta ma ulec zmianie, obywatele muszą być skuteczniej informowani o strategiach unijnych; przede wszystkim muszą być w stanie utożsamiać się z europejskimi politykami. Podczas europejskich wyborów parlamentarnych, które będą organizowane w przyszłości, unijne partie polityczne powinny przedstawiać prawdziwie europejskie programy i wybierać kandydatów, którzy będą ubiegać się stanowisko przewodniczącego Komisji.
- Nagłaśniać działania i zapewniać ich większą przejrzystość. Jest to potrzebne zarówno w odniesieniu do decyzji podejmowanych na wysokim szczeblu, takich jak mianowanie na stałe stanowisko przewodniczącego Rady Europejskiej i wysokiego przedstawiciela, jak i w codziennej pracy UE. Osiągnięcie tego celu jest możliwe na różne sposoby, w tym poprzez częstsze wykorzystywanie zasobów cyfrowych (e-rządzenie), wprowadzanie tematyki europejskiej do mediów publicznych oraz zachęcanie mediów prywatnych, by transmitowały programy poświęcone UE.
- Zachęcać do częstszego stosowania zasad europejskiej demokracji uczestniczącej. Należy na bieżąco zasięgać opinii społeczeństwa obywatelskiego w trakcie procesu legislacyjnego, traktując to jak rzecz oczywistą. W tym celu Komisja i Rada powinny w sposób bardziej systema-

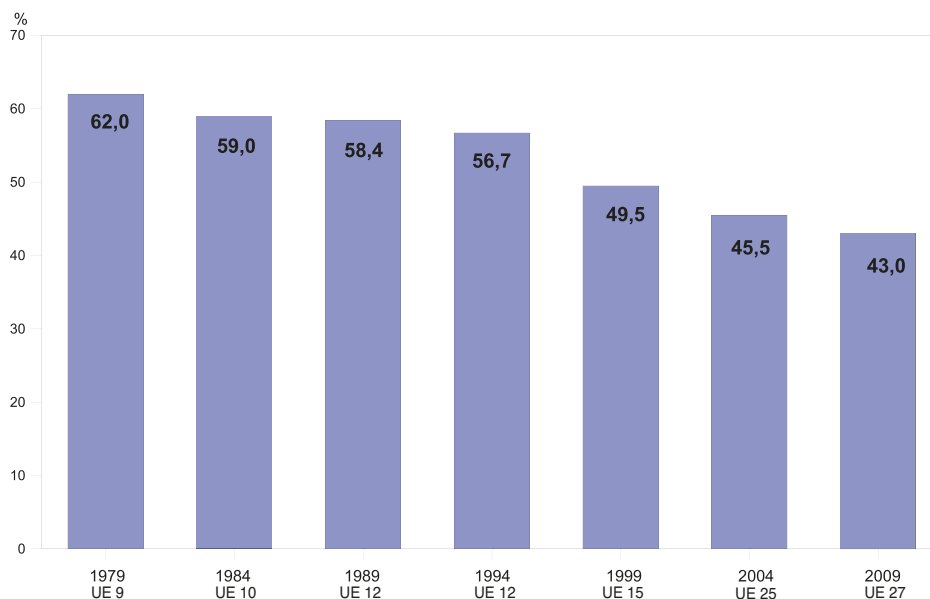
Większe poczucie odpowiedzialności i identyfikacji: podejście oddolne

Jeżeli chcemy, żeby obywatele stali się w pełni odpowiedzialni za europejskie przedsięwzięcie, UE potrzebuje wspólnego postrzegania swojej historii, bieżących uwarunkowań i swojej przyszłości. Historyczne korzenie UE, która powstała z popiołów drugiej wojny światowej, są powszechnie znane. Wiedzę tę należy pielęgnować i upowszechniać, nie tylko po to, by wykluczyć możliwość powrotu brutalnej przeszłości, lecz także by określić punkt odniesienia dla reszty świata.

Traktat lizboński wprowadza również kompleksowy zbiór praw i korzyści przysługujących obywatelowi w życiu codziennym. Opierając się na zasadzie niedyskryminacji, ten „społeczny” aspekt obywatelstwa europejskiego obejmuje, między innymi, prawo do swobodnego przemieszczania się, pobytu i podejmowania zatrudnienia na terytorium państw członkowskich i wzajemne uznawanie kwalifikacji.

Niestety zachowania protekcyjności lub korporacjonistyczne w obrębie państw członkowskich nadal systematycznie uniemożliwiają obywatelom UE korzystanie z tych praw. Aby rozwiązać ten problem, konieczne jest podjęcie działań na czterech frontach:

Frekwencja w wyborach do Parlamentu Europejskiego (1979– 2009)



Źródło: TNS opinion we współpracy z PE

- poprawa usług informacyjnych świadczonych przez organy władzy lokalnej i służących upowszechnianiu wśród społeczeństwa wiedzy o prawach i korzyściach wynikających z obywatelstwa UE;
- opracowanie odrębnego dokumentu administracyjnego, który potwierdzałby obywatelstwo europejskie osób fizycznych; jego stosowanie byłoby fakultatywne, umożliwiałyby on korzystanie z prawa pobytu, praw pracowniczych i praw do zabezpieczenia społecznego;
- umożliwienie obywatelom korzystania z europejskiego statusu prawnego (tzw. 28. systemu prawnego), który miałby zastosowanie do stosunków umownych w niektórych dziedzinach prawa cywilnego lub handlowego na równi z systemami prawnymi obowiązującymi w 27 państwach członkowskich;
- utworzenie systemu służącego ocenianiu wpływu prawa UE, przy pełnym wykorzystaniu uprawnień Komisji w tym zakresie, oraz opracowanie środków służących skuteczniejszemu stosowaniu i egzekwowaniu tego prawa na szczeblu krajowym. Parlament Europejski i parlamenty państw członkowskich powinny odgrywać wiodącą rolę w tym procesie.

Dzięki tym środkom – o ile będą one właściwie stosowane – społeczeństwo bardziej doceni prawo i instytucje europejskie; środki te same w sobie nie wykształcą jednak poczucia przynależności do UE. Tożsamość ta może się ukształtować dopiero wraz z upływem czasu. UE może i powinna wspierać rozwijanie

poczucia przynależności do UE, zwłaszcza wśród młodszych pokoleń mieszkańców Europy.

Zasadniczą rolę w zwiększaniu wśród dzieci poczucia identyfikacji z Europą odegrać mogą szkoły poprzez prowadzenie zajęć w językach europejskich, używanie podręczników dotyczących wspólnego europejskiego dziedzictwa kulturowego oraz organizowanie kursów na temat obywatelstwa europejskiego. Należy rozszerzyć programy wymiany, wzorowane na skierowanym do studentów i odnoszącym duże sukcesy programie Erasmus, tak by objąć nimi również wymiany między szkołami podstawowymi i średnimi. „Europejska służba obywatelska”, utworzona i działająca w koordynacji w państwach członkowskich, mogłaby również stanowić platformę umożliwiającą młodym ludziom uczestniczenie w leżących w ogólnym interesie działaniach, które prowadzone są w obrębie UE i poza jej granicami.

Na tożsamość każdego z nas składa się wiele elementów: tożsamość lokalna, regionalna i narodowa. Podstawowym punktem odniesienia dla obywateli pozostaną bez wątpienia przez długi czas te podstawowe formy tożsamości. Te podstawowe elementy muszą jednak iść w parze z kształtującym się poczuciem tożsamości „europejskiej”, które będzie się opierać na wspólnym postrzeganiu historii UE, praktycznych korzyściach płynących z obywatelstwa UE oraz wspólnej wizji przyszłości Europy i jej miejsca w świecie. Tylko dzięki jasnemu określeniu wspólnego programu działań i celów UE w XXI wieku nasi obywatele rozwiną silniejsze poczucie odpowiedzialności za przedsięwzięcie europejskie.

WYKORZYSTYWANIE MOCNYCH STRON UE

Wiele osób nadal postrzega rok 2030 jako datę z odległej przyszłości i podważa wiarygodność prognoz. Nie powinniśmy się jednak łudzić. Świat przechodzi obecnie przez okres gwałtownych i głębokich zmian o charakterze globalnym, które również w przyszłości będą miały duży wpływ na życie naszych obywateli. Ostatnie dwadzieścia lat mogło dać tylko przedsmak tego, co oczekuje nas w przyszłości. W ciągu najbliższych dwudziestu lat na pewno dojdzie do przyspieszenia i nasilenia wielu procesów, które dziś obserwujemy. Myśleć długofalowo, ale działać w zdecydowany sposób już teraz – to przesłanie musi kształtować kierunki europejskiej polityki w obecnych, niepewnych czasach.

W nadchodzących latach UE będzie musiała zrealizować ambitny program działań. Będzie musiała zbliżyć do siebie UE, jej państwa członkowskie i jej obywateli; zrewidować europejski model społeczno-gospodarczy w momencie, w którym jego trwałość zostanie zagrożona czynnikami wewnętrznymi i zewnętrznymi; zbudować społeczeństwo oparte na wiedzy dzięki uwalnianiu potencjału jednostki; maksymalnie wykorzystać zmieniające się tendencje demograficzne i migracyjne; wykorzystać problemy związane z niedoborem energii i zmianą klimatu z korzyścią dla rozwoju społeczno-gospodarczego; osiągnąć odpowiednią równowagę między wolnością a bezpieczeństwem oraz włączyć się w nadawanie światu takiego kształtu, który zapewni obronę wartości i interesów Europy.

Wspólny program działań i wspólna wizja przyszłości Europy

Aby realizacja opisanych celów i ambicji była możliwa, podejście rządów państw członkowskich do UE będzie musiało ulec zasadniczej zmianie. Rządy europejskie zbyt często nie rozumieją, że w świecie, który charakteryzuje się coraz większą współzależnością i wielobiegunowością, ich długofalowe interesy są lepiej chronione na szczeblu europejskim niż na szczeblu krajowym. Nie udało im się zmobilizować poparcia ani zaangażowania obywateli, które stanowią klucz do legitymizacji przedsięwzięcia europejskiego. Niemal prawidłowością stało się, że państwa członkowskie wycofują się na własne podwórko, skupiając się jedynie na swoich krajowych

interesach, ze szkodą dla szerszej pojmowanego interesu europejskiego.

UE pilnie potrzebuje wypracowania porozumienia co do tego, jak zrealizować jej ambitny program działań. Musi określić, jakie środki są konieczne do dostosowania się do epoki globalnych wyzwań oraz jakie są koszty i skutki stania w miejscu. Krótko mówiąc, musi pokazać wspólną wizję tego, w jaki sposób Europa może zabezpieczyć swoją przyszłość. Wybór, przed którym stoimy, jest zatem jasny: oparcie się na atutach UE i wykorzystanie jej zbiorowej siły do objęcia pozycji asertywnego i ważnego gracza na arenie światowej lub kultywowanie rozdrobnienia i pogodzenie się z możliwością całkowitej utraty znaczenia w świecie, w którym reguły dyktują ci, którzy coś znaczą.

W interesie naszych obywateli

Europa dysponuje prawdziwymi atutami. Największy rynek świata, jedna czwarta światowych obrotów handlowych i dwie trzecie światowych nakładów na pomoc rozwojową mówią same za siebie – z UE trzeba się liczyć. Udostępnia ona wspólną infrastrukturę umożliwiającą obywatelom korzystanie z szerokiego wachlarza praw, usług i możliwości. Polityki i programy unijne pomogły utworzyć obszar wzajemnych powiązań łączący różne dziedziny: łączność, transport, politykę społeczną, badania i edukację. Dzięki organizowaniu i regulowaniu działania tych tzw. „wspólnych przestrzeni” UE pomaga w aktywizacji swych obywateli, przedsiębiorstw i rządów.

Co więcej, UE postrzegana jest w pozytywnym świetle. Wiele państw chce przystąpić do Unii, wiele osób – wyemigrować do niej. Unia może się poszczycić doskonałym standardem życia, czego odzwierciedleniem jest średnia długość życia, należąca do najwyższych na świecie. Model rządzenia stosowany przez UE – „rządzenie na zasadach partnerstwa” – jest przykładem skutecznego regionalizmu: wspólna przestrzeń publiczna ze wspólnie wykonywaną władzą i umiejętnością określania wspólnych interesów oraz z silnymi instytucjami i nadrzędną rolą zasady praworządności. UE opiera się na solidnych atutach: stabilności politycznej, mocnych podstawach

prawnych, osiągnięciach w dziedzinie spójności społecznej i gospodarczej oraz dużej różnorodności kulturowej i etnicznej. LUE to nie tylko wspólny rynek. To także wspólnota wartości, która urzeczywistnia się poprzez zaangażowanie w obronę praw człowieka, pokoju, wolności i solidarności. Wartości te mają wymiar uniwersalny. Przy wsparciu ze strony europejskich obywateli, naukowców i polityków wszystkich szczebli UE może stać się liderem międzynarodowych działań na rzecz podejmowania globalnych wyzwań, takich jak spójność społeczna, zmiana klimatu, trwały rozwój i zapewnianie pokoju między narodami.

Ważne jest i to, że UE umie myśleć i działać w długofalowym interesie obywateli europejskich. Państwa członkowskie są często ograniczane w swoich działaniach przez codzienne realia polityczne utrudniające długoterminowe planowanie. Europejski proces kształtowania polityki jest mniej podatny na taką presję wynikającą z codziennych realiów i tym samym jest bardziej otwarty na wprowadzanie propozycji nowych rozwiązań. Dzięki przyjęciu traktatu lizbońskiego UE dyspo-

nuje obecnie również instrumentami umożliwiającymi zakładanie takich propozycji na działania; te instrumenty to na przykład procedura wzmocnionej współpracy i uproszczona procedura zmiany. Teraz bardziej niż kiedykolwiek wcześniej UE może skupić się na długofalowych interesach i potrzebach swoich obywateli.

Zatem pytanie, na które musimy odpowiedzieć, brzmi: czy umiemy wykorzystać mocne strony Unii z korzyścią dla nas wszystkich? Globalizacja i przesunięcie równowagi sił w świecie stanowią nowe ważne uzasadnienie dla wspólnego działania UE. Żeby stać się podmiotem liczącym się na światowej scenie, UE musi opierać się na solidnych podstawach. Ta misja wymaga politycznej odwagi i wspólnych ambicji, dużej dozy pragmatyzmu i głębokiego zrozumienia ideałów, o które warto walczyć. U siebie i poza granicami UE. Wskażmy drogę. Razem. Teraz.



Zdjęcie: Unia Europejska (2010)

PODZIĘKOWANIA

Jako członkowie Grupy Refleksji pragniemy podziękować wszystkim osobom i instytucjom, które w różny sposób służyły nam swoją nieocenioną pomocą w wykonaniu powierzonej nam misji. Szczególne podziękowania niech zechcą przyjąć:

Sekretariat Grupy Refleksji, bez którego zaangażowanej i efektywnej pracy nie moglibyśmy prowadzić naszych prac: Žiga Turk, sekretarz generalny; Max Keller-Noëllet, specjalny doradca; Nicolás Pascual de la Parte, Noel White, Eija Kaskimo i Gwen McLean.

Nasi doradcy i asystenci za ich zaangażowaną i nieustrudzoną pracę: Carlos Westendorp y Cabeza, specjalny doradca przewodniczącego, Felipe Gonzáleza Márqueza; Rolands Lappuke, doradca wiceprzewodniczącej, Vairy Viķi-Freibergi; Nina Hyvärinen, doradca wiceprzewodniczącego, Jormy Ollili; Jean Ellermann-Kingombe, doradca Lykke Friis; Stephan Petermann, doradca Rema Koolhaasa; Elin Burns, doradca Richarda Lamberta; Stefano Grassi, doradca Mario Montiego; Gregor Woschnagg, doradca Rainera Münza; Lars Hoffman, doradca Kalypso Nicolaïdis; Guillaume Klossa, doradca Nicole Notat; Alexander Kreher, doradca Wolfganga Schustera; Andrzej Gulczyński, doradca Lecha Wałęsy.

Wszyscy dostojnicy i eksperci, którzy uczestniczyli w naszych posiedzeniach i hojnie dzielili się z nami swoim doświadczeniem i wiedzą: José Manuel Barroso, Ivo Bozon, Etienne Davignon, Jacques Delors, Nikiforos Diamandouros, Gérard Dumont, Joschka Fischer, Valéry Giscard d'Estaing, Jean Dominique Giuliani, Wim Kok, Alain Lamassoure, Pascal Lamy, Stephan Leibfried, Lenny Mendonca, Geoff Mulgan, Jean Pisani-Ferry, Maria João Rodrigues, André Sapir, Andreas Schleicher, Luc Soete, Gerhard Stahl, Peter Sutherland, Antonio Vitorino, Nick Whitney oraz Jean-Pascal van Ypersele de Strihout.

Olaf Cramme i Elena Jurado z Policy Network w Londynie, którzy tak pieczołowicie przygotowali i zredagowali ostateczną wersję sprawozdania.

Innaxis Foundation i jej przewodniczący, Carlos Álvarez Pereira, dzięki któremu mogliśmy korzystać z systemu intra-

netowego do przeglądania dokumentów i do komunikacji wewnątrz naszej grupy.

LUniwersytet w Ljublanie, katedra informatyki w budownictwie, za umieszczenie na swoich serwerach oficjalnej strony internetowej grupy.

Nasz kolega Wolfgang Schuster, który – z pomocą swoich współpracowników z miasta Stuttgart – bogato zilustrował naszą pracę.

Równie ważne było zbiorowe i indywidualne wsparcie, które otrzymaliśmy od wielu organizacji i stowarzyszeń typu non-profit, ośrodków analitycznych i analityków politycznych; wszyscy wymienieni są specjalistami w dziedzinach objętych naszą analizą: BEPA, Komisja Europejska (Bruksela); Uniwersytet Berkeley; Bruegel, Brukselskie Laboratorium Gospodarki Europejskiej i Globalnej; Centrum Studiów nad Polityką Europejską (CEPS) (Bruksela); Chatham House (Królewski Instytut Spraw Międzynarodowych) (Londyn); Komitet Regionów; Confrontation Europe (Bruksela); Digital Europe, Bruksela; Ośrodek Europejski w Instytucie Nauk Politycznych (Paryż); Europejska Fundacja Klimatyczna; Europejska Fundacja Internetowa; Ruch Europejski; Komisja Spraw Konstytucyjnych, Komisja Spraw Zagranicznych oraz Komisja Specjalna ds. Kryzysu Finansowego, Gospodarczego i Społecznego działające w Parlamencie Europejskim; Ośrodek Studiów Europejskich Uniwersytetu w Oxfordzie; Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny; Królewski Instytut Studiów Międzynarodowych i Strategicznych im. Elcano (Madryt); ETNO, Bruksela; Eurobarometr, Komisja Europejska (Bruksela); EuropaNova (Paryż); Europejska Rada Stosunków Zagranicznych; Ośrodek Polityki Europejskiej (EPC) (Bruksela); Instytut Badań nad Bezpieczeństwem Unii Europejskiej (Paryż); Program Stażu w Unii Europejskiej; Fiński Instytut Spraw Międzynarodowych (Helsinki); Friends of Europe (Bruksela); Fundación Alternativas (Madryt); Fundación CIDOB (Barcelona); Uniwersytet Harvarda; Instytut Stosunków Międzynarodowych (IDIS) (Ateny); Sieć Jeana Monneta; Inicjatywa Navarino (Saloniki); Notre Europe (Paryż); Rada Lizbońska (Bruksela); Instytut Studiów Strategicznych i Rozwojowych im. Andreasa Papandreou (ISTAME) (Ateny); Uniwersytet Princeton; Trans-europejskie Stowarzyszenie Studiów Politycznych (Bruksela);

Stowarzyszenie Uniwersytetów Współczesnych Studiów Europejskich (UACES) (Londyn) oraz Uniwersytet w Nowym Jorku.

Swój wkład, za który także pragniemy podziękować, mają również: Aymeric Bourdin, Guillaume Borie, Patricia Cadeiras, Pavlos Eleftheriadis, Jean-François Jamet, Thomas Klau, Christian Mandl, Hartmut Mayer, Joaquin Munoz i Claudia Schrag.

Podziękowania te byłyby niepełne, gdybyśmy nie wyrazili naszej wdzięczności wobec: Javier Solana, byłego sekretarza generalnego/wysokiego przedstawiciela ds. WPZiB; Pierre'a de Boissieu, Sekretarza Generalnego Rady UE; Davida Gallowaya, szefa jego gabinetu; Marca Lepoivre'a, dyrektora generalnego w Radzie UE, a także wobec wszystkich tłumaczy i

innych urzędników Rady, którzy w tak dużym stopniu przyczynili się do ułatwienia naszej pracy.



Zdjęcie: Unia Europejska (2010)

10.2860/99589

© UNIA EUROPEJSKA 2010 – RS 048/2010

