

ROCZNIK POLSKIEJ POLITYKI ZAGRANICZNEJ 2020



PISM

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

ROCZNIK POLSKIEJ POLITYKI ZAGRANICZNEJ 2020



PISM

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

Redakcja

Redaktor naczelny: dr Sławomir Dębski

Zastępczyni redaktora naczelnego: dr Patrycja Sasnal

Redaktorka prowadząca: Veronika Jóźwiak

Członkowie: dr Przemysław Biskup, dr Łukasz Jasina, dr Łukasz Jurczyszyn,
dr hab. Agnieszka Legucka, dr Marcin Andrzej Piotrowski, dr hab. Sebastian Płóciennik,
dr Marcin Przychodniak, dr Justyna Szczudlik, dr Jolanta Szymańska,
dr Marcin Terlikowski

Redakcja tekstu

Grażyna Nowocień-Mach

Marta Przyłuska-Brzostek

Korekta

Karolina Dyl

Katarzyna Staniewska

Projekt okładki, redakcja techniczna

Dorota Dołęgowska

„Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej” ukazuje się od 1991 r.
Opinie w nim wyrażone odzwierciedlają wyłącznie poglądy ich autorów.

Poszczególne artykuły są dostępne (za opłatą) na stronach:
www.pism.pl/eksiegarnia, www.cceol.com

ISSN 1230-4794

ISBN 978-83-67487-04-7

e-ISBN 978-83-67487-05-4

Wydawca

Polski Instytut Spraw Międzynarodowych

ul. Warecka 1a, 00-950 Warszawa

tel. (+48) 22 556 80 00

e-mail: publikacje@pism.pl; www.pism.pl

Druk

Mazowiecki Centrum Poligrafii Sp. z o.o.

ul. Lisi Jar 29, 05-270 Marki

Spis treści

Wykaz skrótów nazw ministerstw	5
Od redaktora	7

I. Podstawy polityki zagranicznej Polski

Polityka Polski w Unii Europejskiej	13
Jolanta Szymańska	
Polityka bezpieczeństwa RP	24
Artur Kacprzyk, Wojciech Lorenz, Marcin Terlikowski	
Zagraniczna polityka gospodarcza Polski	36
Damian Wnukowski	

II. Polityka Polski wobec wybranych państw i regionów

Polityka Polski wobec Stanów Zjednoczonych	51
Mateusz M. Piotrowski	
Polityka Polski wobec Niemiec	63
Lidia Gibadło	
Polityka Polski wobec Francji	75
Łukasz Maślanka	
Polityka Polski wobec Wielkiej Brytanii	87
Przemysław Biskup	
Polityka Polski wobec Rosji	99
Jakub Benedyczak	
Polityka Polski wobec Chińskiej Republiki Ludowej	108
Marcin Przychodniak	
Polityka Polski w Grupie Wyszehradzkiej	117
Veronika Józwiak, Łukasz Ogrodnik	

Polityka Polski wobec Ukrainy	130
Maria Piechowska	
Polityka Polski wobec Białorusi	142
Anna Maria Dynier	
Polityka Polski w regionie Morza Bałtyckiego	153
Kinga Dudzińska	

III. Wybrane zagadnienia polityki zagranicznej Polski

Zaangażowanie polskiej dyplomacji w zwalczanie pandemii COVID-19 na poziomie globalnym.	169
Patryk Kugiel, Szymon Zaręba	
Polityka Polski wobec globalnych przemian przemysłowo-technologicznych w latach 2018–2020.	181
Marta Makowska, Oskar Szydłowski	
Polityka energetyczna i klimatyczna Polski wobec celów klimatycznych UE	193
Zuzanna Nowak	

Wykaz skrótów nazw ministerstw

MAP	– Ministerstwo Aktywów Państwowych www.gov.pl/web/aktywa-panstwowe
MEiN	– Ministerstwo Edukacji i Nauki www.gov.pl/web/edukacja-i-nauka
MF	– Ministerstwo Finansów www.gov.pl/web/finanse
MFiPR	– Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej www.gov.pl/web/fundusze-regiony
MI	– Ministerstwo Infrastruktury www.gov.pl/web/infrastruktura
MKiŚ	– Ministerstwo Klimatu i Środowiska www.gov.pl/web/klimat
MKDNiS	– Ministerstwo Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu www.gov.pl/web/kulturaismport
MON	– Ministerstwo Obrony Narodowej www.gov.pl/web/obrona-narodowa
MRiPS	– Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej www.gov.pl/web/rodzina
MRiRW	– Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi www.gov.pl/web/rolnictwo
MRiT	– Ministerstwo Rozwoju i Technologii www.gov.pl/web/rozwój-praca-technologie
MS	– Ministerstwo Sprawiedliwości www.gov.pl/web/sprawiedliwosc
MSWiA	– Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji www.gov.pl/web/mswia
MSZ	– Ministerstwo Spraw Zagranicznych www.gov.pl/web/dyplomacja
MZ	– Ministerstwo Zdrowia www.gov.pl/web/zdrowie

Od redaktora

Oddajemy w ręce czytelników kolejny tom „Rocznika Polskiej Polityki Zagranicznej” – wyjątkowej publikacji na polskim rynku wydawniczym. Analitycy Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych, specjaliści w podejmowanej problematyce, którzy na bieżąco śledzą kształtowanie aktywności politycznej Polski w środowisku międzynarodowym, opisują tu proces realizacji polityki zagranicznej państwa. Czynią to w oparciu o jednakową i powtarzaną każdego roku metodę, co ułatwia systematyzację opisu polskiej polityki zagranicznej i umożliwia dążenie do jego obiektywizacji.

Każdy rozdział rozpoczyna się od prezentacji uwarunkowań prowadzenia polityki zagranicznej oraz analizy jej celów wyznaczonych przez rząd. Następnie autorzy opisują środki, które miały służyć ich osiągnięciu, a ostatecznie oceniają skuteczność realizacji tych zamierzeń. Podejście, w ramach którego analitycy PISM co roku udzielają odpowiedzi na te same pytania badawcze, ma dwa podstawowe atuty. Pozwala zaobserwować zmiany w polityce zagranicznej i porównywać poszczególne jej okresy, a także pomaga w podkreślaniu elementów, które są w polskiej polityce zagranicznej stałe jako głęboko zakorzenione w racji stanu. Takie podejście jest szczególnie potrzebne dzisiaj, w kontekście bardzo spolaryzowanej debaty politycznej, w efekcie której opinię publiczną często kształtują skrajne poglądy.

W poprzednich latach punkt wyjścia dla rozważań autorów „Rocznika” stanowiła coroczna Informacja rządu na temat polskiej polityki zagranicznej. W 2020 r. minister spraw zagranicznych nie przedstawił Sejmowi takiej informacji, dlatego opracowania zebrane w niniejszym tomie bazują na długofalowych strategiach rządu oraz wypowiedziach decydentów.

Rok 2020 był wyjątkowo trudny – minął w okolicznościach, jakie nie były doświadczeniem nikogo od ponad wieku. 11 marca Światowa Organizacja Zdrowia ogłosiła stan pandemii spowodowanej rozprzestrzenianiem się koronawirusa SARS-CoV-2. Kryzys zdrowotny wpłynął na rzeczywistość społeczną, polityczną i gospodarczą na całym świecie. Życie prywatne spowolniło, jednak świat przyspieszył. Wiele trendów i zjawisk, które obserwowano wcześniej, wystrykło się wskutek COVID-19.

Pandemia przyspieszyła proces reformowania Unii Europejskiej i pogłębiania integracji. Komisja Europejska zainicjowała tworzenie Europejskiej Unii Zdrowotnej. Doprowadziła również do podjęcia bezprecedensowej decyzji o utworzeniu funduszu odbudowy finansowanego ze wspólnego długu. W Polsce

te działania budziły kontrowersje – rząd oceniał, że niosą one ryzyko utworzenia drogi do rewizji kompetencji UE. W momencie mobilizacji instytucji unijnych i państw członkowskich Polska włączyła się jednak w ogólnoeuropejską, a także globalną reakcję na pandemię, udzielając pomocy dwustronnej i współpracując w ramach organizacji międzynarodowych.

Jako że pandemia uwypukliła znaczenie transformacji klimatycznej i cyfrowej, wyzwaniem pozostało dostosowanie strategii modernizacyjnej Polski do unijnych priorytetów. Rok 2020 stał się impulsem do wzmożenia wysiłków państwa na rzecz przeciwdziałania zmianom klimatu i równoczesnej dbałości o bezpieczeństwo energetyczne. Tempa nabrała również cyfryzacja polskiej gospodarki.

W sferze społeczno-gospodarczej skutek pandemii zwiększyła się rola państwa. Rządy na całym świecie wstrzymywały działalność całych branż gospodarki i wprowadzały ograniczenia w życiu społecznym. Działania te ograniczały aktywność gospodarczą i powodowały m.in. spadek konsumpcji czy problemy w działalności globalnych łańcuchów wartości. Te zaburzenia dotyczyły również Polski. Mimo to rząd zrealizował wiele celów zagranicznej polityki gospodarczej – m.in. wzrósł eksport rok do roku oraz zwiększył się napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych.

Sytuacja pandemiczna groziła nasileniem wyzwań i zagrożeń polityczno-wojskowych, które utrzymywały się już od kilku lat. Kryzys stworzył warunki, by Rosja i Chiny wzmocniły swoje pozycje dzięki pogłębianiu podziałów w NATO i UE, m.in. poprzez selektywną pomoc dla niektórych państw Unii i Sojuszu, wspieraną działaniami propagandowymi i dezinformacją. Zabiegi te przyniosły jednak tylko doraźne szkody. Polsce udawało się skutecznie działać na rzecz ograniczenia zagrożeń dla jej bezpieczeństwa. Co najważniejsze, koncentracja NATO na rosyjskim niebezpieczeństwie została utrzymana, a procesy rozpoczęte we wcześniejszych latach w stosunkach ze Stanami Zjednoczonymi mogły być kontynuowane.

W 2020 r. bilateralna współpraca polityczna z najważniejszymi europejskimi partnerami Polski w formatach wymagających bezpośrednich spotkań (konsultacje międzyrządowe, wizyty ministerialne) została wskutek pandemii ograniczona. Kryzys zdrowotny nie był jednak kluczowy dla kształtowania stosunków dwustronnych. Na relacjach z Niemcami i Francją cieniem kładły się spory między polskim rządem a instytucjami UE wokół praworządności, co było szczególnie widoczne w trakcie negocjacji budżetu UE na lata 2021–2027. Na rzecz utrzymania jego wysokiego poziomu i hojnej polityki spójności Polska najbliżej współpracowała z państwami Grupy Wyszehradzkiej i bałtyckimi. Kooperacja z Litwą, Łotwą i Estonią przekładała się także na inicjatywy podejmowane w stosunkach z reżimem białoruskim i wpływała na unijne decyzje dotyczące tego państwa.

W drugiej połowie roku uwagę polskiej dyplomacji i społeczeństwa przykuły bowiem wydarzenia na Białorusi. W sierpniu 2020 r., po sfałszowanych wyborach prezydenckich i fali represji ze strony reżimu Alaksandra Łukaszenki, Polska zaangażowała się w działania na rzecz rozwiązania kryzysu, domagając się powtórzenia głosowania pod nadzorem organizacji międzynarodowych. Wsparła także zdecydowanie białoruskie społeczeństwo obywatelskie. Zacieśniona współpraca rosyjsko-białoruska, przede wszystkim wojskowa, oznaczała dla Polski konieczność postrzegania Białorusi jako źródła dodatkowego, oprócz Rosji, zagrożenia.

W okresie przesilenia spowodowanego pandemią wyzwania jutra stały się częścią teraźniejszości. Pandemia uwypukliła wzrost współzależności międzynarodowej i świadomości wpływu globalnych trendów i ponadnarodowych zagrożeń na funkcjonowanie społeczeństwa. Trwający kryzys zdrowotny uświadomił całemu światu, jak jest na takie kryzysy podatny, a jednocześnie do nich nieprzygotowany. Polski rząd w 2020 r. podejmował szereg działań, którym przyświecał cel łączenia ochrony interesów narodowych ze współpracą w skali światowej, zawsze w duchu solidarności i poszanowania prawa międzynarodowego.

Zapraszam do lektury opisu i oceny aktywności polskiej polityki zagranicznej stworzonych przez najlepszy w Polsce zespół analityczny.

Sławomir Dębski

I.

PODSTAWY POLITYKI ZAGRANICZNEJ POLSKI

Polityka Polski w Unii Europejskiej

JOLANTA SZYMAŃSKA*

Uwarunkowania

Kluczowym uwarunkowaniem polityki Polski w Unii Europejskiej w 2020 r. było pojawienie się nowego wirusa SARS-CoV-2 w Europie, a następnie rozprzestrzenianie się pandemii COVID-19 w państwach członkowskich¹. To wyzwanie wpłynęło bowiem na wszystkie dziedziny życia na kontynencie – od rzeczywistości społecznej do gospodarczej i politycznej.

Sytuacja epidemiczna w UE rozwijała się bardzo dynamicznie – w dużej mierze warunkowana była społeczną percepcją zagrożenia, dostępnością diagnostyki i środków ochronnych oraz poziomem wprowadzanych/luzowanych przez rządy restrykcji. Wiosną 2020 r. w pierwszej fazie pandemii najwięcej zachorowań notowały państwa południowej i zachodniej Europy (Hiszpania, Włochy, Niemcy i Francja). Jesienią przebieg pandemii okazał się najbardziej dotkliwy dla państw Europy Środkowo-Wschodniej – Czechy stały się liderem unijnych statystyk zachorowań na milion mieszkańców; wysoko w zestawieniach przypadków zachorowań i zgonów z powodu pandemii były też Rumunia, Węgry i Polska.

W związku z pandemią w większości państw członkowskich wprowadzono restrykcje w przemieszczaniu się, ograniczenia w działalności gospodarczej oraz dostępie do edukacji. Nie pozostała ona też bez wpływu na sposób działania instytucji UE. W 2020 r. większość brukselskich urzędników pracowała w trybie zdalnym, a posiedzenia Rady Europejskiej, Rady UE i Parlamentu Europejskiego odbywały się głównie w formie wideokonferencji. Brak bezpośrednich spotkań i kuluarowych negocjacji, tak charakterystycznych dla funkcjonowania Unii Europejskiej, istotnie ograniczał możliwości działania urzędników i dyplomatów wszystkich państw członkowskich, w tym Polski. Pandemia zweryfikowała też plany reform nakreślone w strategicznych programach KE i Rady, zmuszając

* Jolanta Szymańska – koordynatorka programu Unia Europejska w Polskim Instytucie Spraw Międzynarodowych.

¹ Pierwszy przypadek zakażenia wirusem SARS-CoV-2 w UE wykryto pod koniec stycznia we Francji. W lutym nastąpił gwałtowny wzrost zachorowań w północnych rejonach Włoch, a wirus zaczął się rozprzestrzeniać w całej Europie. W Polsce pierwszy pacjent z koronawirusem został zdiagnozowany 4 marca 2020 r. (po powrocie z Niemiec).

instytucje UE i państwa członkowskie do koncentracji na przeciwdziałaniu kryzysowi w zakresie zdrowia publicznego i ograniczaniu jego negatywnych konsekwencji dla gospodarki.

Pierwsze tygodnie walki z pandemią przebiegły w UE dość chaotycznie – koordynację unijnej odpowiedzi na to wyzwanie utrudniały nieporozumienia związane z jednostronnymi decyzjami państw m.in. o wprowadzeniu ograniczeń dla podróżnych czy rywalizacja o środki ochrony i sprzęt medyczny. W marcu, pod wodzą instytucji UE, państwa członkowskie zacieśniły współpracę, co korzystnie wpłynęło na efektywność unijnej walki z pandemią oraz jej społeczny odbiór.

Pandemia wymusiła szeroko zakrojone działania na rzecz wsparcia systemów ochrony zdrowia oraz badań nad szczepionką na COVID-19, a także ochrony miejsc pracy, koordynacji środków zarządzania granicami wewnętrznymi Schengen oraz walki z dezinformacją na temat pandemii. Ujawniona w jej trakcie zależność Unii od łańcuchów dostaw strategicznych produktów (zwłaszcza z Chin) stała się przesłanką do dyskusji na temat autonomii strategicznej UE w wymiarze gospodarczym.

W drugiej połowie roku, w trakcie przewodnictwa Niemiec w Radzie UE, kluczowym uwarunkowaniem polskiej polityki europejskiej stały się negocjacje wieloletniego budżetu na lata 2021–2027. Antycypowany postpandemiczny kryzys gospodarczy (już w IV kwartale 2020 r. spadek PKB w strefie euro wyniósł 5,0%, a w całej UE 4,8%)² stanowił zwrot w dotychczasowej dyskusji na temat wieloletniego budżetu, zmuszając państwa członkowskie do poczynienia bezprecedensowych kroków w celu ochrony europejskiej gospodarki (w postaci funduszu odbudowy po pandemii „Przyszłe Pokolenie UE”). Gorzka lekcja, wyciągnięta z doświadczeń walki z kryzysem gospodarczym 2008 r., wzmacniała w tej dyskusji zwolenników większej redystrybucji kosztem orędowników cięć.

Wydarzeniem o historycznym znaczeniu, które – ze względu na pandemię oraz negocjacje budżetowe – zeszło w 2020 r. na dalszy plan, był brexit. Jeszcze przed eskalacją kryzysu zdrowotnego, 31 stycznia, Wielka Brytania formalnie przestała być państwem członkowskim Unii. Tym samym rozpoczął się, wynegocjowany w poprzednich latach, tzw. okres przejściowy, w którego trakcie Wielka Brytania w praktyce wypełniała wszystkie obowiązki członka UE (wpłacała składki do budżetu Unii i przestrzegała unijnych praw i regulacji, pozostając częścią jednolitego rynku UE i unii celnej), nie mając jednak wpływu na decyzje podejmowane w organizacji.

² GDP and employment flash estimates for the fourth quarter of 2020, Eurostat, 23/2021, 16 lutego 2021 r., <https://ec.europa.eu>.

Poza nowymi wyzwaniami wewnętrznymi Unia Europejska mierzyła się także z problemami pojawiającymi się w jej bezpośrednim sąsiedztwie. Szczegółne znaczenie w tym okresie miał kryzys polityczny na Białorusi po wyborach prezydenckich w sierpniu 2020 r. Falszerstwa wyborcze uruchomiły masowe protesty społeczne w tym kraju, co wywołało falę represji reżimu Alaksandra Łukaszenki wobec opozycji. We wschodniej części Morza Śródziemnego narastały z kolei spory delimitacyjne między Grecją a Turcją oraz mnożyły się prowokacyjne działania Turcji w wyłącznej strefie ekonomicznej Cypru.

Wyzwania roku 2020 nie wpłynęły negatywnie na percepcję integracji europejskiej wśród obywateli państw członkowskich. Mimo zróżnicowanych ocen działalności instytucji UE w trakcie pandemii zdecydowana większość Europejczyków opowiadała się za silniejszą integracją – przykładowo w sondażu Eurobarometru przeprowadzonym na przełomie września i października dwie trzecie respondentów uznało, że UE powinna mieć większe kompetencje, by walczyć z kryzysami takimi jak pandemia³.

W Polsce utrzymywało się wysokie poparcie społeczne dla członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Przynależność kraju do organizacji popierało 88% Polaków, sprzeciw wyrażało 6% obywateli. Prawie połowa (48%) ankietowanych w badaniu CBOS wyraziła opinię, że Europa powinna się zjednoczyć bardziej niż dotychczas. Natomiast przekonanie o zbyt daleko idącej integracji wyraziło 17% badanych⁴.

Cele i założenia

Pandemia COVID-19 podporządkowała politykę europejską rządu RP potrzebie koordynacji działań antykryzysowych z innymi państwami członkowskimi Unii. Polski rząd był przy tym przychylnie nastawiony do inicjatyw instytucji europejskich wspierających państwa członkowskie w walce z pandemią, sceptycznie podchodził jednak do – zyskującego coraz większe uznanie ekspertów, polityków oraz przedstawicieli biznesu i społeczeństwa obywatelskiego⁵ – postulatu rozszerzenia kompetencji UE w obszarze zdrowia publicznego poza ramy wyznaczone traktatem⁶. Celem rządu było wynegocjowanie takich rozwiązań

³ Zob. szerzej M. Szczepanik, *Spółeczeństwa wobec integracji europejskiej w trakcie pandemii*, „Biuletyn PISM”, nr 236 (2168), 20 listopada 2020 r., www.pism.pl.

⁴ *Polacy o warunkowości w budżecie UE*, „Komunikat z badań CBOS”, nr 165/2020, 23 grudnia 2020 r., www.cbos.pl.

⁵ Zob. szerzej J. Szymańska, *Perspektywy rozwoju polityki zdrowotnej UE po pandemii COVID-19*, „Biuletyn PISM”, nr 134 (2066), 24 czerwca 2020 r., www.pism.pl.

⁶ Zgodnie z art. 168 Traktatu o funkcjonowaniu UE odpowiedzialność za ochronę zdrowia, a przede wszystkim za systemy opieki zdrowotnej, spoczywa na państwach członkowskich. Unia Europejska uzupełnia jedynie polityki krajowe w tym zakresie.

w zakresie zdrowia, które wzmocniłyby zdolność UE do wczesnego wykrywania zagrożeń zdrowotnych oraz wspierałyby systemy ochrony zdrowia państw członkowskich w sytuacjach kryzysowych, nie narażając przy tym nadmiernie budżetów krajowych.

Rząd RP wyraźnie akcentował „bezprecedensowy charakter skutków ekonomicznych” kryzysu pandemicznego, domagając się adekwatnej reakcji na kryzys dużej skali⁷. Podkreślał przy tym, że reakcja ta nie może ograniczać się „do odpowiedzi na bezpośrednie szkody spowodowane przez pandemię, ale musi brać pod uwagę [...] szerszy obraz i budować odporność gospodarek unijnych na przyszłość”⁸. Podkreślał ryzyko, jakie niesie pandemia dla zachowania integralności wspólnego rynku, zwracając uwagę, że działania antykryzysowe nie powinny przynosić „nadmiernych nieproporcjonalnych skutków dla wspólnego rynku”, w szczególności swobody przepływu towarów i osób⁹. Celem rządu w tym zakresie było zwalczanie tendencji protekcjonistycznych innych państw członkowskich i przeciwdziałanie wykorzystywaniu pandemii do tworzenia nowych barier na unijnym rynku.

W negocjacjach unijnego budżetu podstawowym postulatem rządu RP było jego zwiększenie, jeżeli nie poprzez składkę, to poprzez system zasobów własnych. W tym obszarze rząd wspierał postęp w debacie nad podatkiem cyfrowym, podatkiem od zysków korporacji ponadnarodowych, graniczną opłatą węglową oraz podatkiem od transakcji finansowych. Kładł przy tym nacisk na transfery bezpośrednie. Podkreślał jednocześnie, że finansowanie działań antykryzysowych nie powinno przełożyć się na redukcję wydatków na tradycyjne polityki, takie jak polityka spójności i rolna. Zwracał też uwagę, że transformacja energetyczna wymaga szczególnego wsparcia państw członkowskich zależnych od węgla. W związku z ryzykiem upolitycznienia kwestią kontrowersyjną było – zdaniem rządu RP – powiązanie budżetu z mechanizmem ochrony praworządności. Przekładało się to na polski sprzeciw wobec rozporządzenia umożliwiającego wstrzymanie wypłaty części środków unijnych w przypadku uznania, że państwo członkowskie narusza zasady praworządności.

Podejście Polski do Konferencji w sprawie przyszłości Europy było zachowawcze. Rząd postrzegał ją jako okazję do wysłuchania obywateli i odpowiednie dostosowania istniejących polityk, nie zaś jako forum inicjowania głębokich reform UE. Postulaty Polski w ramach dyskusji o przyszłości UE pozostawały

⁷ *Posiedzenie Komisji Spraw Zagranicznych i Unii Europejskiej (nr 29) w dniu 14 lipca 2020 r.*, wypowiedź ministra ds. Unii Europejskiej Konrada Szymańskiego, Senat RP, www.senat.gov.pl.

⁸ *Ibidem*.

⁹ *Posiedzenie Komisji Spraw Zagranicznych i Unii Europejskiej (nr 41) w dniu 16 grudnia 2020 r.*, wypowiedź ministra ds. Unii Europejskiej Konrada Szymańskiego, Sejm RP, www.sejm.gov.pl.

niezmienne. Rząd kładł nacisk na ukończenie tworzenia jednolitego rynku. Opowiadał się za ściślejszą współpracą w kwestiach cyfrowych oraz za zwalczaniem nadużyć podatkowych. W obszarze polityki migracyjnej preferował działania ukierunkowane na zewnątrz – pomoc uchodźcom poza Europą i zwalczanie przemytu ludzi – zamiast obowiązkowej relokacji osób ubiegających się o azyl wewnątrz UE. Podkreślał też korzyści płynące z kontynuacji procesu rozszerzenia UE i pogłębienia więzi z sąsiedztwem.

Reforma instytucjonalna Unii nie była postrzegana przez Polskę jako priorytet. Rząd sceptycznie odnosił się do większości propozycji, które w ostatnich latach prezentowane były w Brukseli, takich jak głosowanie większością kwalifikowaną w Radzie UE w obszarze wspólnej polityki zagranicznej (postrzegane jako nadmierne zwiększenie siły Niemiec i Francji, kosztem pozostałych państw członkowskich¹⁰) czy wprowadzenie listy ponadnarodowej w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Zapewnienie parlamentom narodowym większego głosu w sprawach unijnych pozostawało podstawową polską propozycją w sferze instytucjonalnej.

Uwzględniając perspektywę finalizacji brexitu, Polska opowiadała się za szybkim rozpoczęciem negocjacji umowy o docelowych (po zakończeniu okresu przejściowego) relacjach Wielkiej Brytanii z UE. Celem było uniknięcie wprowadzenia ceł, kwot ilościowych i innych barier we wzajemnym handlu od początku 2021 r., które mogłyby pogłębić problemy gospodarcze stron.

Stosunki polityczne

Reakcja Unii Europejskiej na kryzys zdrowotny wywołany SARS-CoV-2 okazała się spóźniona¹¹. Bagatelizowanie zagrożenia, na które w pierwszej fazie rozwoju epidemii wpływ miały uspokajające komunikaty płynące z dotkniętych nią Chin oraz monitorującej sytuację Światowej Organizacji Zdrowia (WHO), stało się powodem krytyki UE ze strony polskiego rządu. Rząd w wielu obszarach zdecydował się przejąć inicjatywę. Przykładowo po wybuchu pandemii Polska zorganizowała własną akcję powrotów obywateli do kraju „Lot do domu”, w odróżnieniu od innych państw członkowskich w ograniczony sposób korzystając z możliwości dostępnych w ramach unijnego mechanizmu ochrony ludności (UCPM)¹². Jak tłumaczył wiceminister spraw zagranicznych Piotr Wawrzysk,

¹⁰ Zob. szerzej J. Szymańska, S. Zaręba, *Wpływ brexitu na głosowanie w Radzie UE*, „Biuletyn PISM”, nr 39 (1787), 8 kwietnia 2019 r., www.pism.pl.

¹¹ M. Szczepanik, J. Szymańska, *Reakcja Unii Europejskiej na epidemię koronawirusa*, „Biuletyn PISM”, nr 48 (1980), 17 marca 2020 r., www.pism.pl.

¹² Mimo że unijny mechanizm gwarantował dofinansowanie 75% kosztów organizacji rejsu ze środków unijnych, a kosztami lotów z krajowego programu „Lot do domu” obciążeni zostali pasażerowie.

wynikało to z faktu, że „procedura repatriacji/ewakuacji w ramach UCPM jest długotrwała i czasochłonna, ponieważ KE gromadzi informacje od zainteresowanych państw członkowskich oraz planuje organizację całego przedsięwzięcia [...], a operacja „Lot do domu” w pierwszej fazie była zaplanowana jako natychmiastowa odpowiedź na problemy obywateli”¹³. Rosnące ryzyko epidemiczne w Europie stało się też przesłanką do decyzji o przywróceniu przez Polskę kontroli na granicach kraju, stanowiących wewnętrzne granice strefy Schengen w marcu 2020 r.¹⁴

Pomimo początkowego krytycyzmu w momencie mobilizacji instytucji UE i państw członkowskich Polska włączyła się w ogólnoeuropejską reakcję na pandemię, oferując wsparcie dla państw najbardziej dotkniętych jej skutkami i korzystając z udostępnionych przez Komisję Europejską (KE) mechanizmów pomocy. Przykładowo w ramach doraźnego wsparcia polscy lekarze uczestniczyli w specjalnych zespołach ratownictwa medycznego, pomagając w leczeniu pacjentów we Włoszech i na Litwie. Polska z kolei skorzystała z decyzji KE o poluzowaniu reguł pomocy publicznej, przesunięciu niewykorzystanych środków z funduszy UE na cele związane z przeciwdziałaniem pandemii¹⁵, a także z nowo utworzonego instrumentu wsparcia w celu zmniejszenia zagrożeń związanych z bezrobociem w sytuacji nadzwyczajnej (SURE)¹⁶. W celu zapewnienia płynności transportu towarów, który został zablokowany wskutek wprowadzenia restrykcji na granicach wewnętrznych Schengen, Polska – podobnie jak inne państwa członkowskie – wyznaczyła przejścia graniczne na trasie uprzywilejowanych korytarzy¹⁷. Włączyła się też w unijny system koordynacji działań w zakresie ograniczania swobodnego przepływu osób w odpowiedzi na pandemię koronawirusa (na podstawie rekomendacji KE w czerwcu 2020 r. przywróciła pełny ruch graniczny w ramach granic wewnętrznych UE).

¹³ Ł. Malinowski, *Darmowe bilety dla repatriantów? Zobaczcie, dlaczego Polska nie skorzystała z unijnego mechanizmu ochrony ludności*, „Rynek Lotniczy”, 17 kwietnia 2020 r., www.rynek-lotniczy.pl.

¹⁴ Zob. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie przywrócenia tymczasowo kontroli granicznej osób przekraczających granicę państwową stanowiącą granicę wewnętrzną, Warszawa, 13 marca 2020 r.

¹⁵ Zob. M. Kucharczyk, *Ile Polska dostała pieniędzy z UE na walkę z koronawirusem?*, „Euractiv.pl”, 12 czerwca 2020 r., www.euractiv.pl.

¹⁶ UE w 2020 r. Sprawozdanie ogólne z działalności Unii Europejskiej, Komisja Europejska, <https://op.europa.eu>.

¹⁷ Komunikat Komisji w sprawie wdrożenia uprzywilejowanych korytarzy w kontekście wytycznych dotyczących środków zarządzania granicami w celu ochrony zdrowia i zapewnienia dostępności towarów i usług podstawowych 2020/C 96 I/01, Dziennik Urzędowy UE, C 096/I, 24 marca 2020 r., <https://eur-lex.europa.eu>.

Wychodząc poza działania doraźne, Polska – wraz z innymi państwami UE – wsparła wysiłki na rzecz wynalezienia szczepionki przeciw COVID-19 oraz zapewnienia dostępu do bezpiecznych szczepień na całym świecie. Poparła przedstawioną w czerwcu strategię ws. szczepionek, na podstawie której KE zawarła w imieniu UE umowy w tej sprawie z sześcioma koncernami farmaceutycznymi – AstraZeneca, BioNTech/Pfizer, CureVac, Johnson & Johnson, Moderna i Sanofi/GlaxoSmithKline. Wspólne zakupy szczepionek wzmocniły pozycję handlową państw członkowskich w stosunku do tych firm. Jeszcze w grudniu 2020 r. dopuszczono do obrotu w Unii pierwszą szczepionkę opracowaną przez konsorcjum BioNTech/Pfizer i rozpoczęto jej dostawy do państw (pierwsza partia prawie 10 tys. dawek dotarła do Polski 26 grudnia). W większości państw członkowskich, w tym w Polsce¹⁸ rozpoczęto szczepienia 27 grudnia. Wsparcie przez Polskę globalnego programu dostępu do szczepień COVAX pozostawało w dużej mierze symboliczne¹⁹. Choć podczas globalnej konferencji zorganizowanej przez KE i WHO w maju Polska zobowiązała się do wniesienia wkładu finansowego w wysokości 750 mln euro na przyspieszenie rozwoju szczepionek, do końca roku nie przekazała zadeklarowanych kwot²⁰.

Jeszcze przed rozpoczęciem procesu szczepień, w listopadzie 2020 r., KE zaprezentowała pakiet wniosków legislacyjnych, inicjujących tworzenie Europejskiej Unii Zdrowotnej. Propozycje zmierzały do wzmocnienia zarządzania kryzysowego w obliczu transgranicznych zagrożeń zdrowia²¹. Ten kierunek działań co do zasady odzwierciedlał preferencje Polski – zgodnie z polskimi postulatami propozycje nie wiązały się z koniecznością zmiany traktatów. Niosły jednak ze sobą ryzyko utorowania drogi do rewizji kompetencji Unii i państw w polityce zdrowotnej w przeszłości.

W cieniu walki z pandemią toczyły się rozmowy na temat relacji unijno-brytyjskich po zakończeniu okresu przejściowego. W imieniu państw członkowskich (i stale konsultując się z nimi) prowadziła je Komisja w osobie Michela Barniera, byłego głównego negocjatora ds. brexitu. W październiku spór o kontrolę kalendarza rozmów skutkował wyhamowaniem procesu negocjacji, co stworzyło groźbę „twardego brexitu” po 31 grudnia 2020 r. W listopadzie UE i Wielka Brytania powróciły jednak do rozmów. W efekcie 24 grudnia doszło do

¹⁸ W Polsce ruszyły szczepienia przeciw COVID-19 – „to historyczny moment”, 27 grudnia 2020 r., www.gov.pl.

¹⁹ J. Benedyczak, S. Zaręba, *Międzynarodowy wyścig po szczepionkę na COVID-19*, „Biuletyn PISM”, nr 201 (2133), 1 października 2020 r., www.pism.pl.

²⁰ A. Zachova, *Czechia, Poland, Slovakia never followed-up on global COVID-19 pledge*, „Euractiv.com”, 9 marca 2021 r., www.euractiv.com.

²¹ Zob. szerzej J. Szymańska, *Wspólna odpowiedź na kryzysy – w kierunku Europejskiej Unii Zdrowotnej*, „Biuletyn PISM”, nr 263 (2195), 23 grudnia 2020 r., www.pism.pl.