

IMPLIKACJE PANDEMII KORONAWIRUSA DLA POLITYKI WEWNĘTRZNEJ UNII EUROPEJSKIEJ

DOI: 10.26399/meip.2(73).2022.10/j.orzol

WPROWADZENIE

Tematyka pandemii koronawirusa szybko stała się nadrzędną w polityce prowadzonej przez Unię Europejską. Bezprecedensowość zjawiska, z jakim mierzą się społeczeństwa i gospodarki, stwarza szansę na podjęcie działań, które wskażą, że Wspólnota jest zjednoczonym tworem politycznym i potrafi skutecznie oczekiwaną przez społeczeństwa kooperację w ramach walki z licznymi negatywnymi implikacjami koronawirusa. Niniejszy artykuł przybliży, w jakich sferach decydenci europejscy podjęli najwięcej wysiłków, by opinia publiczna pozytywnie oceniała ich działania na szczeblu ponadkrajowym, a także wskazuje, gdzie zabrakło odpowiednich ruchów, które były pożądane przez obywateli. Określone zostają płaszczyzny, na które oddziałuje koronawirus. Praca przybliży przedmiot programów pomocowych, zarówno UE, jak i państw narodowych. Należy mieć nadzieję, że opisane zagadnienia nakreślą istotę problemów, z jakimi Unia Europejska mierzyła się od początku 2020 r. w związku z rozwijającym się zagrożeniem epidemiologicznym. Podjęta zostanie też próba wyciągnięcia wniosków za pomocą analizy dokumentów oraz metodologii opisowej. Związły opis działań uporządkowanych chronologicznie pozwoli samodzielnie wywnioskować, w których płaszczyznach życia publicznego Unia Europejska reagowała w wyczerpująco, a w których prowadziła działania niewystarczające, pobieżne i zbyt okrojone. Opisywana tematyka wciąż się rozwija i staje się z czasem bardziej złożona i wieloaspektowa.

¹ Jan Orzoł – Uczelnia Łazarskiego, Wydział Ekonomii i Zarządzania; e-mail: 27396nx@gmail.com.

1. PRÓBA KONCEPTUALIZACJI DZIAŁAŃ POLITYKI WEWNĘTRZNEJ

Walka ze skutkami pandemii stanowi bezprecedensowe wyzwanie dla całej sceny politycznej państw Unii Europejskiej. Działania decydentów w ciągu ostatnich kilkunastu miesięcy wskazują, że SARS-COV2 nie tylko wywołał spustoszenie w sektorze ochrony zdrowia, ale i przyniósł kryzys gospodarczy, który według analityków będzie odczuwalny jeszcze w najbliższych kilku latach. Wstrząs gospodarki, widoczny w wielu wskaźnikach makroekonomicznych, daje Wspólnocie możliwość wykazania, że pomimo podziałów politycznych kraje są w stanie dojść do porozumienia i przeprowadzić szereg operacji na rzecz wspólnej walki z kryzysem pandemicznym.

Już z końcem zimy 2019 r. napływały sygnały ekspertów o zagrożeniu pandemią. Pomimo możliwości wprowadzenia środków zapobiegawczych nie przewidziano, że początkowe działania będą niewystarczające i doprowadzą do sytuacji, w której Europa stanie się epicentrum światowej pandemii. Decyzje odnośnie do zapobiegania podejmowane były pojedynczo przez państwa, a nie przez całą Wspólnotę. To błąd, który kosztował wiele ludzkich istnień. Z drugiej strony dość ciężko było przewidzieć rozwój wydarzeń, mając do czynienia z sytuacją bez precedensu. Dziś widzimy, że wpływ na te wydarzenia miała cykliczność pandemii². To koresponduje z optyką chaotycznego zarządzania płaszczyzną społeczną i systemową. Choć wskazywały to poprzednie epidemie SARS oraz MERS (nowe przypadki MERS co jakiś czas do dziś są ujawniane), nie wzięto pod uwagę, że koronawirusy zwalczyć można działaniem zsynchronizowanym i zharmonizowanym. Informowali o tym także przedstawiciele WHO³. W moim odczuciu zbagatelizowano tło historyczne, które akcentowali w swoich zaleceniach wysoko postawieni i doświadczeni pracownicy służby zdrowia i specjaliści z zakresu wirusologii. Przyczyn takiego stanu rzeczy można doszukiwać się we wspomnianej wyżej sytuacji – bezprecedensowym postawieniu krajów Wspólnoty przed zagrożeniem, z którym w historii integracji europejskiej nigdy nie przyszło się mierzyć. Poprzednie epidemie, takie jak wirusa Ebola, wygasły dość szybko i nie przyjmowały takiej skali. Choć pandemia COVID-19 nie jest pierwszym zagrożeniem wirusowym w XXI w., bezsprzeczne pozostaje, że jest pierwszym takim zjawiskiem epidemicznym, które dotknęło cały świat.

W dobie globalizacji, szybkiego rozwoju transportu międzynarodowego, handlu między wieloma państwami, konsumpcjonizmu czy powszechności podróży

² J. Duszyński, A. Afelt et al., *Zrozumieć COVID-19*, opracowanie Zespołu ds. COVID-19 przy Prezisie Polskiej Akademii Nauk, Warszawa, 14 września 2020 r., s. 12–14.

³ *WHO Director's General Opening Remarks at the Media Briefing on COVID-19*, <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---16-march-2020> (dostęp: 5.01.2021).

turystycznych nie spodziewano się, że wszystkie te aktywności zostaną tak drastycznie ograniczone. Tymczasem to właśnie globalizacja czy rozwój transportu międzynarodowego przyczyniły się do szybkiego rozprzestrzeniania się wirusa. Obowiązek pozostania w domu, szybkie przerwienie się na pracę zdalną czy nauczanie zdalne, a także konieczność zmiany nawyków i przewartościowania percepcji rzeczywistości dla wielu obywateli Unii Europejskiej stanowiły mniejszy lub większy szok⁴. Nikt natomiast z początku 2020 r. nie zakładał, że konieczne będzie szybkie zamykanie granic. Było to zupełnie sprzeczne z wektorami polityki wewnętrznej Wspólnoty. Cała strefa Schengen⁵ ucierpiała nie tylko za sprawą problemów z mobilnością i przemieszczaniem się obywateli, ale także przewozem towarów i usług, co rzutowało na kondycję finansową i bilans handlowy spółek prowadzących biznes w Unii Europejskiej. Załamanie idei Schengen to bolesne doświadczenie, którego skutki – **głównie gospodarcze** – odczuwać będziemy przez najbliższe lata.

2 marca 2020 r. przewodnicząca Komisji Europejskiej Ursula von der Leyen ogłosiła utworzenie grupy ds. reagowania kryzysowego⁶. Był to czas, gdy koronawirus nie stanowił pierwszorzędного problemu Wspólnoty. Kwestie brexitu i sytuacji migracyjnej na tureckiej granicy, gdy narastały negatywne nastroje społeczeństw napędzane narracją eurosceptyków, stały się istotniejsze. Wirus interesował w głównej mierze specjalistów zajmujących się służbą zdrowia. W moim odczuciu już wtedy zdawano sobie sprawę z powagi sytuacji – zwłaszcza biorąc pod uwagę zjawisko szybkiego wypełniania się szpitali we Włoszech. Mimo to nie rozpatrzono, że kolejne państwa mogą spotkać się z takim samym zjawiskiem. Zaniechano działań mogących chronić obywateli, a skupiono się na podsycaniu politycznych sporów. Brak woli politycznej w procesie decyzyjnym przyczynia się do osłabiania wizerunku Wspólnoty. Rodzi to pytanie, czy w następnych latach w obliczu aktualnego zagrożenia lub też zupełnie nowych w sektorze zdrowia Unia będzie w stanie zapobiec błędom podobnym do tych z I kwartału 2020 r. Nie zapominajmy też, że konsekwencje pandemii mają również wymiar polityczny. Mogą wzmocnić lub osłabić pozycję niektórych środowisk politycznych oraz polityków w państwach.

Sektory, które najbardziej dotknęła pandemia, to przede wszystkim turystyka, transport, sprzedaż detaliczna, branża paliwowa, gastronomia, motoryzacja. Najłagodniejsze skutki spotkały te kraje, w których te dziedziny mają najmniejszy wpływ na ogólny bilans handlowy. Inicjatywy koncentrowały się wokół poprawy

⁴ K. Skarżyńska, *Polityka i pandemia. Czas sprawdzania (testowania) i rozliczania władzy*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa, 2020, s. 3.

⁵ Strefa Schengen – jeden z filarów integracji europejskiej; obszar Unii, na którym nie ma kontroli celnej ani paszportowej pomiędzy granicami państw członkowskich.

⁶ *Remarks by President von der Leyen*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_20_368 (dostęp: 5.01.2021).

sytuacji w wymianie międzynarodowej i chronienia tych zdolności produkcyjnych, aby łańcuchy dostaw w miarę sprawnie odbudowywały się po zakończeniu pandemii. Od marca 2020 r. Komisja Europejska opracowywała programy pomocy związane z pandemią koronawirusa. Istotną procedurą był wniosek zmieniający Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1303/2013⁷. Wdrożono inicjatywę inwestycyjną o wartości 37 mld euro⁸ w ramach polityki spójności, której celem było pobudzenie rynków publicznych po pandemii. Obejmowała ona zmianę regulacji wewnętrznych, m.in. Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego czy też Europejskiego Funduszu Społecznego. Zakładała uproszczenie procedur udzielania pomocy, a także zwalniała ze zwrotu niewykorzystanych sum pieniędzy w ramach funkcjonowania tych funduszy. Elastyczność w wykorzystywaniu pieniędzy z nich była w mojej ocenie słuszna, każde państwo bowiem jednostkowo oceniało i decydowało o tym, co powinno stanowić priorytet w zakupach w ciężkim okresie początku pandemii. Jeszcze w tym samym miesiącu wydano komunikat dotyczący bezpośrednich inwestycji zagranicznych, przepływu swobodnego kapitału z państw trzecich oraz ochrony europejskich aktywów strategicznych. Komisja Europejska wskazała, że zbyt niskie ceny akcji obniżą potencjał strategiczny UE. Wezwano państwa członkowskie do monitorowania zagrożeń kluczowych sektorów gospodarki. Przewidziano zabezpieczenia w przypadku krytycznego położenia unii gospodarczej i walutowej płynącego z niskiej ceny wykupu aktywów strategicznych⁹. Komisja wystosowała do Rady Unii Europejskiej komunikat dotyczący uruchomienia klauzuli korekcyjnej w ramach Paktu Stabilności i Wzrostu. Określono, że sytuacja gospodarcza związana z koronawirusem wymaga zastosowania postanowień tej klauzuli. Wydano zalecenie określające, jakie środki należy podjąć, aby zapewnić bezproblemowy przepływ towarów¹⁰.

Jedną z odpowiedzi na skutki koronawirusa jest przyjęcie projektu zwanego „Planem odbudowy dla Europy”, zapoczątkowanego już półtora miesiąca po pierwszych przypadkach wirusa w naszym rejonie świata. 9 kwietnia 2020 r. zaproponowano

⁷ Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1303/2013, rozporządzenie (UE) nr 1301/2013 oraz rozporządzenie (UE) nr 508/2014 w odniesieniu do szczególnych środków w celu uruchomienia inwestycji w systemach ochrony zdrowia państw członkowskich i innych sektorach ich gospodarek w odpowiedzi na wystąpienie epidemii COVID-19 (inicjatywa inwestycyjna w odpowiedzi na koronawirusa).

⁸ *Commission acts to make available 37 billion euro EU budget address coronavirus*, https://ec.europa.eu/info/news/commission-acts-make-available-37-billion-euro-eu-budget-address-coronavirus-2020-mar-13_pl (dostęp: 7.01.2020).

⁹ Art. 66 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

¹⁰ *Koronawirus: Komisja Europejska przedstawia praktyczne rozwiązania, które zapewnią stały przepływ towarów w całej UE dzięki zielonym korytarzom*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip_20_510 (dostęp: 7.01.2020).

przeznaczenie 540 mld euro na wsparcie tych, którzy z powodu koronawirusa nie mogli pracować lub musieli zamknąć działalność. Trzy miesiące później przywódcy UE uzgodnili połączenie wieloletnich ram finansowych (1074,3 mld euro) oraz funduszu NEXT Generation EU (750 mld euro). Fundusz NEXT Generation stanowi bezprecedensowe działanie UE w jej historii. Jego głównym celem miało być uproszczenie odbudowy europejskiej gospodarki po zakończeniu pandemii SARS-COV-2. Jest to, inaczej mówiąc, pożyczka, do której spłaty będą potrzebne nowe wpływy do unijnego budżetu¹¹. Opracowując te działania, kierowano się dalekosiędnymi analizami odnośnie do perspektyw spłaty zadłużenia. Zebrane środki mają być spłacone z przyszłych budżetów UE, a spłata ma być rozłożona w czasie, lecz nie później niż do 2057 r.¹² Dodatkowe środki mają stanowić punkt wyjścia w rzeczywistości nastającej po pandemii. Pożądane jest zbudowanie podejścia wspólnotowego opartego na solidarności i elastyczności¹³. Nieco mniej niż połowa tej kwoty ma być reglamentowana w formie pożyczki, natomiast druga część będzie kierowana do portfolio konkretnych programów odbudowy¹⁴. **Środki z projektu przeznaczone będą w największej części na Europejski Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększenia Odporności. Jest to gałąź odpowiedzialna za łagodzenie negatywnych skutków gospodarczych, tworzenie większej konkurencyjności gospodarek krajowych, wsparcie spółek państwowych w ich inwestycjach wewnątrzspłotowych oraz reformę nieefektywnych środków naprawczych prowadzonych do tej pory. Plan ten przygotowywany był już w 2019 r.**, jednakże w czasie pandemii przewartościowano priorytety, by skupić się na finansowaniu poszczególnych sektorów publicznych oraz wsparciu i reformowaniu tych obszarów, które zostały najbardziej dotknięte kryzysem pandemicznym.

Z upływem dni obawiano się scenariusza z 2008 r., kiedy to nastąpił największy globalny kryzys finansowy. Integralność wspólnego rynku pozostała kluczową kwestią w przeciwdziałaniu negatywnym skutkom gospodarczym. 2 kwietnia 2020 r. podjęto decyzję o utworzeniu programu SURE¹⁵. Usprawnia on działania zapobiegające

¹¹ Centrum Badań Polityki Europejskiej, *Europejski Fundusz Odbudowy i mechanizm Next Generation, Ocena merytoryczna i wnioski dla Polski*, Wydawnictwo Naukowe Episteme, Szkoła Wyższa Wymiaru Sprawiedliwości, Lublin–Warszawa 2021, s. 9.

¹² Komisja Europejska, *Projekt noty informacyjnej, Budżet Unii 2021-2027 (Next Generation EU i WRF)*, Bruksela, 29 maja 2020 r., s. 2.

¹³ *Ibidem*, s. 7.

¹⁴ Decyzja Rady 2020/2053 z dnia 14 grudnia 2020 r. w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej oraz uchylająca decyzję 2014/335/UE, Euratom, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:32020D2053> (dostęp: 20.05.2022).

¹⁵ *Jobs and economy during coronavirus pandemic*, https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/jobs-and-economy-during-coronavirus-pandemic_pl (dostęp: 25.12.2020).

wzrostowi bezrobocia w państwach UE. Stanowi gwarant bezpieczeństwa i przeciwdziałania utracie miejsc pracy, a także znaczącemu obniżaniu uposażeń. Usprawnia płynność przesyłania towarów pomiędzy przedsiębiorcami oraz przekierowuje fundusze strukturalne na walkę z pandemią. Z założenia program SURE miał umożliwić wypłacanie pracownikom pensji ze środków publicznych. Naturalne jest, że nie wszędzie udało się utrzymać miejsca pracy. Spora część osób zatrudnionych w sektorach najbardziej dotkniętych wirusem była wysyłana na przymusowe urlopy, miała obcinane premie, pensje i benefity pozapłacowe. Budżet programu to 100 mld euro udostępnianych w formie pożyczki. Do końca 2020 r. wykorzystane zostało 90% środków z tej puli¹⁶. Kilka miesięcy po wdrożeniu programu wyemitowano obligacje, z których środki dalej mają być przeznaczane na finansowanie tego przedsięwzięcia. Takie działanie uważam za słuszne. Warunki pożyczki przyznawanej instytucjonalnie zawsze będą lepsze od warunków pożyczek rynkowych. Krajom pozwolono odejść od wymogów budżetowych, które musiałyby spełniać w sytuacji, gdyby pandemii nie było¹⁷. **Ułatwiono implementację** przepisów mówiących o konieczności pomocy w sytuacjach wywołanych klęskami żywiołowymi oraz innymi nieprzewidywanymi okolicznościami, a także umożliwiono Komisji Europejskiej zatwierdzanie instrumentów wsparcia na poziomie gospodarerek krajowych¹⁸.

Zgodnie z art. 107 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, mówiącym o sposobach wsparcia obywateli i przedsiębiorstw przez państwa w obliczu sytuacji nadzwyczajnej spowodowanej np. epidemią, Wspólnota podjęła decyzję o zaleceniu nakierowania działań fiskalnych na czasowe zwolnienia z płatności składek przez osoby fizyczne i przedsiębiorstwa, zwiększeniu puli pożyczek przez banki krajowe, zawieszaniu spłaty rat kredytów, przyznawaniu wsparcia dla osób korzystających z rejsów repatriacyjnych¹⁹. Przekierowywano środki z budżetu UE do Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego, by zachęcić banki do wspierania lokalnie działających mniejszych i średnich przedsiębiorstw²⁰. Zliberalizowano regulacje dotyczące pomocy publicznej, a kształtowanie wydatków budżetowych nabrało znacznej elastyczności. Z drugiej

¹⁶ *Funding mechanisms and facilities*, https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/financial-assistance-eu/funding-mechanisms-and-facilities/sure_pl (dostęp: 7.01.2020).

¹⁷ J. Rosiek, *Antypandemiczna polityka gospodarcza UE w aspekcie możliwości ograniczania negatywnych skutków pandemii COVID-19*, „Horyzonty Polityki” 2021, t. 12, nr 41, s. 157–158.

¹⁸ *Ibidem*, s. 163.

¹⁹ *Pomoc państwa: Komisja przyjmuje tymczasowe ramy prawne umożliwiające państwom członkowskim dodatkowe wsparcie gospodarki w kontekście pandemii COVID-19*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip_20_496 (dostęp: 7.12.2020).

²⁰ *Koronawirus w UE. Komisja Europejska określa skoordynowaną europejską reakcję na skutki gospodarcze pandemii COVID-19*, <https://www.parp.gov.pl/component/content/artic>

strony pandemia uwydatniła ryzyko, jakiego spodziewali się ekonomiści w zakresie obsługi sektora publicznego. Zwiększanie wydatków rządowych i dodruk pieniądza to katalizatory inflacji, z którą zmagamy się obecnie. Ekstrapolacja gospodarcza przewiduje, że obecna sytuacja nie skończy się tak szybko, jak byśmy tego oczekiwali. Warto jednak zauważyć, że nie doszliśmy jeszcze do takiego etapu kryzysu jak w 2008 r., gdy dynamika światowego PKB była na zdecydowanie niższym poziomie niż dzisiaj.

2. ROZPOWSZECHNIANIE SZCZEPIEŃ I POBUDZANIE SEKTORA MOBILNOŚCI

Mnogość ocen wobec działań wspólnoty, zarówno tych negatywnych, jak i pozytywnych, w przedmiocie działania przeciwko SARS-CoV-2 zdominowała opinię publiczną mniej więcej do początku 2022 r. Warto zauważyć, że Unia Europejska, wbrew pozorom, ma ograniczone kompetencje w procesie decyzyjnym co do spraw zdrowotnych. Podstawowym przepisem wskazującym na prerogatywy polityków UE jest art. 168 TFUE. Nie tworzy on możliwości działań na tak szeroką skalę, jak wymagał tego rozwój pandemii koronawirusa. Unia jedynie uzupełnia działania państw członkowskich, które samodzielnie mogą skuteczniej i zdecydowanie szybciej reagować na zagrożenie, biorąc pod uwagę intensywność i częstotliwość jego występowania w danym kraju. Zgodnie z tym artykułem Unia w zakresie ochrony zdrowia stanowi jedynie organ doradczy, a nie decyzyjny. Wspólnota monitoruje, zaleca tzw. dobre praktyki, daje wskazówki czy też tworzy listy intencyjne. Być może warto w przyszłości rozważyć rozszerzenie kompetencji Unii Europejskiej w zakresie polityki dotyczącej ochrony zdrowia. Uważam, że jest szczególnym wyzwaniem dla Wspólnoty ustanowienie takich norm prawnych, które będą przewidywały działania wobec zdarzeń, z jakimi mierzyliśmy się od początku 2020 r. Będzie to miało dwojaki wymiar – wskaże obywatelom UE, że w ponownych przypadkach nie będą brali udziału w tak chaotycznym spektaklu jak obecnie, a także umocni pozycję UE na arenie międzynarodowej, jako transparentnego i właściwie działającego aktora. Pandemia wywołuje poza tym szok podaży²¹. Warto zabezpieczyć na przyszłość gospodarkę krajową właśnie za pomocą transparentnej polityki ochrony zdrowia na poziomie wspólnotowym. Było naturalne, że ludzie bali się zakażenia, unikali kontaktów międzyludzkich, przechodzili na pracę zdalną. Ci, którzy z miejsc pracy trafiali na kwarantannę, byli obciążeniem nie tylko

le/59138:koronawirus-w-ue-komisja-europejska-okresla-skoordynowana-europejska-reakcje-na-skutki-gospodarcze-pandemii-covid-19 (dostęp: 25.12.2020).

²¹ J. Rosiek, *op. cit.*, s. 159.

dla sektora zdrowia, ale i dla całej gospodarki, w krótszej i dłuższej perspektywie²². Z ekonomicznego punktu widzenia generuje to obciążenia dla budżetów państw. Niższe dochody podatkowe i wyższy wolumen wydatków na sektor opieki zdrowotnej to bolączka, z jaką przyszło się zmierzyć wszystkim obecnym państwom w Unii Europejskiej²³. Z drugiej strony należy zauważyć, iż wspólna polityka zdrowotna byłaby ciężka w realizacji. Państwa Unii Europejskiej są bardzo zróżnicowane pod względem jakości ochrony zdrowia, możliwości opieki nad pacjentem, finansowania czy też podejścia systemowego do rozwiązań administracyjnych. Zmiany traktatowe to zwłaszcza w obecnych czasach działanie, które najprawdopodobniej nie znajdzie zwolennika w postaci któregoś z państw członkowskich. Byłyby one natomiast pożądane z wielu powodów. Niepewność rzeczywistości, podsycana wojnami handlowymi, wojną w Ukrainie, czy też redefiniowanie głównych celów Wspólnoty będą czynnikami, które ograniczą prowadzenie rozmów na temat jakichkolwiek zmian w głównych przepisach UE. Z drugiej strony powolna reakcja UE i wspomniany wyżej ograniczony obszar kompetencji sprawiły, że to państwa członkowskie regulowały znacząco swoje wewnętrzne przepisy i umocniły się, patrząc przyszłościowo na możliwości reakcji w podobnych do obecnego kryzysach. Temat koronawirusa dość dobitnie przypominał nam o historycznej roli państw narodowych. Pomimo powielanej od lat narracji na szczeblach UE, że prawo wspólnotowe jest bardziej skuteczne niż stanowione na poziomie krajowym, wykazano, że nawet jeśli skuteczne, nie musi być bezwzględnie pożądane przez poszczególne kraje.

Jeden z wniosków płynących z opisanego stanu rzeczy jest taki, że Unia Europejska w początkowej fazie pandemii oraz następnych jej nawrotach stała się aktorem, który nie potrafi transparentnie ująć swojej kluczowej roli w zwalczaniu negatywnych skutków pandemii. Europejscy politycy potrzebowali około dwóch lat, by nauczyć się jasno prezentować własne osiągnięcia i wyciągać z nich wartość dodaną, która zostanie doceniona przez społeczeństwa. Nie chodzi tutaj o bezwarunkowe krytykowanie działań UE, lecz trzeźwe spojrzenie na sytuację, w której zabrakło odpowiedzialnego przywództwa, przejrzystej strategii działania i próby mobilizacji Wspólnoty do przyjęcia przepisów obowiązujących cały sojusz polityczny. Wizerunek Unii Europejskiej został nadszarpnięty przez ograniczenie zaufania do tej instytucji. Prace na rzecz poprawy takiego stanu rzeczy zapewne trwały już wcześniej, lecz dopiero po wprowadzaniu masowych akcji szczepień rozpoczęło się budowanie przekonania, że to nie beczynność w komitywie z chaosem i niepewnością zajmą opinię publiczną w nadchodzących miesiącach. Zapewnienie ciągłości dostaw dla krajowych systemów opieki zdrowotnej, wsparcie dużych zakładów pracy, wsparcie przedsiębiorstw sektora MSP, zachowanie

²² *Ibidem*, s. 159–160.

²³ *Ibidem*.

integralności rynku oraz promowanie elastyczności w funkcjonowaniu łańcuchów produkcji i dystrybucji²⁴ są pochodną tezy, że Wspólnotę stać na działania pożądane przez decydentów, i odpowiedzią na narrację krytyków. Dostęp do implementacji przepisów wynikających z art. 107 TFUE oraz przyjmowanych *ad hoc* rozwiązań minimalizujących zagrożenie epidemiologiczne to świadectwo proaktywnego wdrażania polityki mobilizacyjnej, która koresponduje ze strategicznym podejściem do walki z pandemią.

Istotną rolę w procesie decyzyjnym i uszczelnianiu luk prawnych odgrywały Europejska Agencja Leków z Europejskim Centrum ds. Zapobiegania i Kontroli Chorób (ECDC). Obie te organizacje współpracowały z podmiotami zagranicznymi odpowiedzialnymi za kwestie zdrowia w Azji, Afryce czy USA. Kontakty między państwami członkowskimi, instytucjami UE czy też organizacjami takimi jak WHO pozwoliły dzielić się doświadczeniami w zakresie procesu wdrażania szczepień, badań nad nimi oraz wprowadzaniem rygorystycznych procedur potrzebnych do wydawania konkretnych zezwoleń, które będą stanowiły gwarant bezpieczeństwa. Już 17 czerwca 2020 r. przedstawiono strategię do spraw szczepień²⁵, która miała na celu wsparcie i dostarczenie informacji służących szybszemu i skuteczniejszemu wdrożeniu programu szczepień chroniącego ludność. Celami programu były m.in.: zapewnienie jakości i bezpieczeństwa szczepionek, zapewnienie państwom członkowskim szybkiego i proporcjonalnego do zagrożenia dostępu do preparatów, wsparcie w negocjacjach cenowych czy też koordynacja dostaw w przedmiocie terminów i logistyki²⁶. Europejska Agencja Leków z biegiem czasu zatwierdzała kolejne szczepionki do użycia. Główne i jednocześnie najbardziej popularne były dostarczane przez spółki Novavax, Moderna, BioNTech-Pfizer, AstraZeneca oraz Johnson & Johnson. Jesienią 2020 r. opublikowano komunikat dotyczący gotowości Unii Europejskiej do rozpoczęcia programu szczepień. Pierwsi otrzymali je przede wszystkim pracownicy służby zdrowia i osoby obłożnie chore. W miarę zwiększania dostępności szczepień publikowano komunikaty zachęcające do szybszego ich przeprowadzania. Do wakacji 2021 r. ECDC podało, że państwa europejskie dysponują szczepionkami w ilości takiej, która pozwoli zaszczepić 70% populacji europejskiej. Rozszerzająca się masowa akcja szczepień skutkowała tym, że środowiska przeciwnie szczepieniom były coraz częściej pokazywane w mediach. Politycy UE skutecznie prowadzili akcje informacyjne, które obnażały narracje antyszczepionkowców. Ochrona zdrowia z dnia na dzień stawała się priorytetem, czego dowodem były podejmowane *ad hoc* działania mające na celu ograniczyć przemieszczanie się obywateli, ograniczanie kontaktów międzyludzkich i wdrażanie obowiąz-

²⁴ *Ibidem*, s. 163.

²⁵ *EU Vaccines Strategy*, https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/public-health/eu-vaccines-strategy_pl (dostęp: 22.05.2022).

²⁶ *Ibidem*.

ków korzystania ze środków ochrony osobistej. Nieraz działania podejmowane były instynktownie, wręcz anarchicznie. Państwa działały, pomijając obowiązujące normy czy przepisy wspólnotowe. Wirus rozprzestrzenił się tak szybko, że nie zawsze możliwe było wprowadzenie konkretnych dyrektyw i rozporządzeń. Uznawana za niezwykle wartościowy i trwały twór procesu integracyjnego Unia Europejska traciła w oczach pozostałych aktorów sceny międzynarodowej.

Poza akcjami koordynującymi szczepienia wykupowano maseczki ochronne, respiratory, żele i płyny do dezynfekcji czy kombinezony ochronne dla pracowników opieki zdrowia. Rosła podaż sprzętu medycznego, wzrastał się rozwój kampanii informacyjnych o działaniach protekcyjnych czy promocja badań nad szczepionkami, lekami, wdrażanie nowych typów terapii oraz rekonwalescencji²⁷. To zdecydowanie zjawiska, które należy pochwalić, zwłaszcza że po wielu miesiącach chaosu państwa zaczęły zacieśniać współpracę i wspólnie pracować nad poprawą sytuacji. Pomiedzy poszczególnymi państwami wysyłano grupy lekarzy jako wsparcie tam, gdzie było ono pożądane. Pacjenci byli transportowani pomiędzy sąsiednimi państwami, zwłaszcza ci najbardziej chorzy i potrzebujący intensywnej terapii. Prowadzenie podsumowań informacyjnych, przybliżanie etapów szczepienia konkretnych populacji stanowiły test polityczny dla Unii Europejskiej. Jest to kolejny wniosek płynący z pandemii. Podczas „wyścigu” po szczepienia Wspólnota działała jako całość. Dzięki temu mogła efektywniej przeprowadzać proces zakupu i dostaw szczepionek, niż gdyby miały robić to poszczególne państwa. Dzięki sile negocjacyjnej już na początku 2021 r. zamówione zostało 2,3 mld dawek szczepionki przeciw COVID-19²⁸. Szczepienia rozpoczęto jeszcze przed końcem 2020 r.²⁹ Zaczęto wdrażać programy mające na celu wzajemne honorowanie szczepień w krajach członkowskich³⁰. Przyjęto postanowienie, że do końca marca 2021 r. zaszczepionych ma być ok. 80% osób pracujących w opiece zdrowia, a do lata tego roku co najmniej 70% dorosłej populacji³¹. Z drugiej strony państwa Unii Europejskiej mierzyły się z podsycaniem teorii spiskowych odnośnie do akcji szczepień³². Walka z nimi miała wysokie miejsce na liście priorytetów Unii Europejskiej. Pomijając irracjonalne fakty, należy wspomnieć o kwestii podejścia polityków do poniekąd wymuszania procesu szczepienia. W większości krajów niemożliwe było normalne funkcjonowanie dla osób, które nie zostały zaszczepione bądź nie zrobiły testu. Obowiązkowy certyfikat

²⁷ Komisja Europejska, broszura informacyjna *Koronawirus – działania UE*, 6 kwietnia 2020 r.

²⁸ Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady, Wspólny front do walki z COVID-19*, Bruksela, 19.01.2021, COM(2021), 35 final, s. 1.

²⁹ *Ibidem*, s. 2.

³⁰ *Ibidem*, s. 4.

³¹ *Ibidem*.

³² P. Borkowski, *Unia Europejska, pandemia, pieniądze, populizm i pożegnania*, „Rocznik Strategiczny” 2020/2021, t. 26, s. 203.

szczepienia trzeba było okazywać, wchodząc do centów handlowych, sklepów, lokalów usługowych, urzędów miejskich czy nawet parków. Wspólne podejście do respektowania i wdrażania świadectw szczepień miało być uzgodnione do końca stycznia 2021 r.³³ Unia Europejska nie jest organizacją autorytarną. Musi przestrzegać standardów demokratycznych i wolnościowych, które kształtuje od wielu lat. Już od początku powstawania struktur europejskich przyjęto doktryny charakteryzujące się proklamacją wolności, równości i etyki. Wobec ostracyzmu osób niezaszczepionych pojawiały się głosy, że państwa UE działają w sposób represyjny, wymuszający, nierzadko agresywny. Unia Europejska musiała mierzyć się także z konfliktami wewnętrznymi podsycanymi przez skrajne ugrupowania i frakcje polityczne opowiadające się za zniesieniem obowiązku szczepień i tzw. segregacji sanitarnej. Były to działania prowadzone na niekorzyść Unii Europejskiej, zwłaszcza jej opinii na arenie międzynarodowej. Z drugiej strony takie same obowiązki szczepień były wprowadzone np. w Chinach, Korei czy Japonii. Zapewne ta optyka osób działających w poprzek głównej linii politycznej Unii Europejskiej będzie odchodziła w niepamięć, zwłaszcza że coraz więcej mamy dostępnych badań o skuteczności szczepień i przypadkach, w których szczepionki ratowały życie. Na rzecz powodzenia akcji szczepień działają podsumowania informacyjne, kampanie nagłaśniające działanie szczepionek oraz wskazanie, że osiągnięcie masowej odporności przyspieszone dzięki szczepionkom pozwoli obywatelom w dużym stopniu powrócić do realiów, które znamy sprzed pandemii koronawirusa. Można posunąć się do stwierdzenia, że sytuacja ze szczepieniami w Unii Europejskiej, bez względu na mnogość opinii odnośnie do samego procesu szczepienia i wdrażania systemowego porozumienia między krajami w zakresie dostaw, stanowiła odpowiedź na wyzwanie, jakim było osiągnięcie zbiorowej odporności. W optyce ogólnorządowej wszyscy byli zgodni, że „dopóki bezpieczni nie są wszyscy, to nikt nie jest bezpieczny”³⁴.

Ścisłość powiązań w łańcuchach dostaw wywarła bezpośredni wpływ na całą branżę transportu i mobilności. W celu ułatwienia podróży, zarówno prywatnych, jak i służbowych, politycy UE wprowadzili Unijny certyfikat COVID. To elektronicznie generowane poświadczenie o przyjęciu szczepienia miało stanowić ułatwienie w podróży oraz przy korzystaniu z miejsc publicznych, takich jak centra handlowe, banki czy muzea. Obligatoryjne okazywanie certyfikatu szczepienia stało się powszechne i trwało kilkanaście miesięcy. Jasno stwierdzono, że niepożądane jest zamykanie granic czy ograniczanie możliwości przemieszczania się pomiędzy krajami³⁵. Ograniczenia podróży miały być niedyskryminujące i proporcjonalne. Tutaj z kolei każde państwo indywidu-

³³ Komisja Europejska, *Wspólny front do walki z COVID-19*, op. cit., s. 4.

³⁴ Komisja Europejska, komunikat prasowy, *COVID-19 pokazuje, że potrzebne są wspólne działania na rzecz solidniejszej międzynarodowej architektury zdrowotnej*, 246/21, 30 marca 2021 r., s. 1.

³⁵ Komisja Europejska, *Wspólny front do walki z COVID-19*, op. cit., s. 10.

alnie ustalało warunki przekroczenia granicy. Wątpliwości co do skuteczności unijnego certyfikatu budzi to, że wiele krajów w szczytowym okresie pandemii nie akceptowało samego okazania potwierdzenia szczepienia i wymagało dodatkowo wykonania testu przed wjazdem. Takim przykładem była Portugalia. Przed grudniem 2021 r. ogłosiła stan klęski żywiołowej. Aby wjechać do kraju, nie wystarczyło okazać certyfikatu szczepienia. Potrzebny był test, co najmniej antygenowy³⁶. W ślad za Portugalią z upływem tygodni szły inne kraje. Konieczność okazywania testu oraz certyfikatu zaszczepienia wiązano ze zbliżającym się okresem świąt Bożego Narodzenia. Kontrola obejmowała wszystkich podróżnych lub wyglądała różnie w zależności od kraju, z którego się przyjeżdżało. Każde państwo ustalało grupy wysokiego i niskiego ryzyka³⁷. Krytykę budziło to, że listy państw wysokiego ryzyka zmieniały się bardzo dynamicznie, nierzadko z dnia na dzień. To utrudniało planowanie podróży i zniechęcało do odwiedzania państw, które tak działały. Zdarzały się także przypadki ograniczeń w przemieszczaniu się lądem, np. pomiędzy niektórymi rejonami Włoch, Niemiec czy Hiszpanii³⁸. Społeczeństwa wyrażały dezaprobatę, były zmęczone notorycznym śledzeniem co rusz zmieniających się przepisów. Interwencje państwowe związane z pandemią wywoływały znużenie, irytację, nieraz złość czy lęk. Dodatkowo podsycane to było przez opisywane powyżej teorie spiskowe i sceptyczne postawy wobec pandemii koronawirusa³⁹. Próbowano ułatwiać podróże dzięki testom PCR i antygenowym, lecz każde państwo osobno warunkowało, jaki rodzaj testu powinien zrobić pasażer przed wjazdem do danego kraju. Nie zostały ujednolicone przepisy wjazdowe do strefy Schengen⁴⁰.

ZAKOŃCZENIE

Koronawirus ma coraz mniejszy zasięg, ale zapewne pozostanie w naszym życiu na długo. Malejąca liczba przypadków zakażeń nie oznacza, że pandemia nie może jeszcze przybrać na sile. Trudno wskazać, czy plany przyjęte przez Unię Europejską, zwłaszcza na płaszczyźnie finansowej, będą w pełni możliwe do zrealizowania. Należy mieć

³⁶ Portugalia wprowadza stan klęski żywiołowej z powodu COVID-19, <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/swiat/artykuly/8302655,portugalia-wprowadza-stan-klaski-zywiołowej-z-powodu-covid-19-potrwa-do-20-marca.html> (dostęp: 29.05.2022).

³⁷ Kancelaria Senatu, Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji, *Pandemia COVID-19, sytuacja w wybranych krajach europejskich*, Opracowania Tematyczne, OT-690, Warszawa 2020, s. 13–14.

³⁸ Ibidem, s. 14.

³⁹ M. Pawińska, R. Zyzik, *Pandemia jako wyzwanie behawioralne*, Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa 2021, s. 11–15; M. Krawczyk, K. Mikulski, *COVID-19: dezinformacja w polskiej cyberprzestrzeni*, Instytut Kościuszki, Kraków 2020.

⁴⁰ Zob. przyp. 3.

nadzieję, że opisana problematyka przyczyni się do głębszego zrozumienia tego, w jaki sposób Unia Europejska działała wobec pandemii. Pandemia ta, ze względu na mnogość obszarów, których dotyka, stała się jednym z bardziej wartościowych tematów badawczych w środowisku naukowym. Świat, który uległ procesowi globalizacji, charakteryzuje się łatwością w przemieszczaniu i transporcie. To z kolei sprzyja rozwojowi patogenów generujących nowe epidemie. Koronawirus stanowi swego rodzaju lekcję, zarówno dla społeczeństw, jak i decydentów Unii Europejskiej. Zapewne jednak nigdy nie będziemy w stanie w stu procentach zabezpieczyć się przed rozwojem zagrożeń epidemiologicznych.

Nauczeni doświadczeniem, które omówiono we wnioskach z niniejszej pracy, możemy skutecznie reagować na sygnały płynące ze źródeł zewnętrznych i być bardziej przygotowani na prognozowany rozwój wydarzeń. Wszelkie bezprecedensowe sytuacje kryzysowe mają indywidualny charakter. Kruchość projektu europejskiego podkreśliła także zależność od państw trzecich w kwestii produkcji oraz dystrybucji szczepionek. Coraz bardziej widoczna jest zależność, że kraje najbardziej dotknięte pandemią koronawirusa najwolniej i najbardziej ostrożnie podchodzą do procesu „wracania do normalności”. Proces dostosowywania się do okoliczności i wskazywanie, że jakość współpracy może być katalizatorem poprawy wizerunku UE na całym globie, są kluczowe dla postrzegania organizacji na arenie międzynarodowej. Istotne jest, by zachować transparentność i skuteczność prowadzonych działań, gdyż czasy nie sprzyjają rozwarstwieniu politycznemu w sferze gospodarczej i społecznej. Intensywność programów naprawczych i tempo działania stanowiło dla UE problem. Mnogość zjawisk działających niekorzystnie na wizerunek Wspólnoty to precedens, który powinni brać pod uwagę europejscy politycy. Po ponad dwóch latach życia wraz z koronawirusem możliwe jest przedstawienie empirycznych wniosków, lecz zdecydowanie nie można enumeratywnie określić, w jakim kierunku będzie kształtowała się polityka wewnętrzna Wspólnoty, mimo iż pandemia powoli się wygasza.

LITERATURA PRZEDMIOTU

- Borkowski P., *Unia Europejska, pandemia, pieniądze, populizm i pożegnania*, „Rocznik Strategiczny” 2020/2021, t. 26.
- Centrum Badań Polityki Europejskiej, *Europejski Fundusz Odbudowy i mechanizm Next Generation, Ocena merytoryczna i wnioski dla Polski*, Wydawnictwo Naukowe Episteme, Szkoła Wyższa Wymiaru Sprawiedliwości, Lublin–Warszawa 2021.
- Commission acts to make available 37 billion euro EU budget address coronavirus*, https://ec.europa.eu/info/news/commission-acts-make-available-37-billion-euro-eu-budget-address-coronavirus-2020-mar-13_pl (dostęp: 7.01.2020).

- Duszyński J., Afelt A. et al., *Zrozumieć COVID-19*, opracowanie Zespołu ds. COVID-19 przy Prezesie Polskiej Akademii Nauk, Warszawa, 14 września 2020 r.
- EU Vaccines Strategy*, https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/public-health/eu-vaccines-strategy_pl (dostęp: 22.05.2022).
- Funding mechanisms and facilities*, https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/financial-assistance-eu/funding-mechanisms-and-facilities/sure_pl (dostęp: 7.01.2020).
- Jobs and economy during coronavirus pandemic*, https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/jobs-and-economy-during-coronavirus-pandemic_pl (dostęp: 25.12.2020).
- Kancelaria Senatu, Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji, *Pandemia COVID-19, sytuacja w wybranych krajach europejskich*, Opracowania Tematyczne, OT-690, Warszawa 2020.
- Komisja Europejska, *Projekt noty informacyjnej, Budżet Unii 2021-2027 (Next Generation EU i WRF)*, Bruksela, 29 maja 2020 r.
- Koronawirus: Komisja Europejska przedstawia praktyczne rozwiązania, które zapewnią stały przepływ towarów w całej UE dzięki zielonym korytarzom*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip_20_510 (dostęp: 7.01.2020).
- Koronawirus w UE. Komisja Europejska określa skoordynowaną europejską reakcję na skutki gospodarcze pandemii COVID-19*, <https://www.parp.gov.pl/component/content/article/59138:koronawirus-w-ue-komisja-europejska-okresla-skoordynowana-europejska-reakcje-na-skutki-gospodarcze-pandemii-covid-19> (dostęp: 25.12.2020).
- Krawczyk M., Mikulski K., *COVID-19: dezinformacja w polskiej cyberprzestrzeni*, Instytut Kościuszki, Kraków 2020.
- Pawińska M., Zyzik R., *Pandemia jako wyzwanie behawioralne*, Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa 2021.
- Pomoc państwa: Komisja przyjmuje tymczasowe ramy prawne umożliwiające państwu członkowskim dodatkowe wsparcie gospodarki w kontekście pandemii COVID-19*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip_20_496 (dostęp: 7.12.2020).
- Portugalia wprowadza stan klęski żywiołowej z powodu COVID-19*, <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/swiat/artykuly/8302655,portugalia-wprowadza-stan-kleski-zywiolowej-z-powodu-covid-19-potrwa-do-20-marca.html> (dostęp: 29.05.2022).
- Remarks by President von der Leyen*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_20_368 (dostęp: 5.01.2021).

Rosiek J., *Antypandemiczna polityka gospodarcza UE w aspekcie możliwości ograniczenia negatywnych skutków pandemii COVID-19*, „Horyzonty Polityki” 2021, t. 12, nr 41.

Skarżyńska K., *Polityka i pandemia. Czas sprawdzania (testowania) i rozliczania władzy*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2020.

WHO Director's General Opening Remarks at the Media Briefing on COVID-19, <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---16-march-2020> (dostęp: 5.01.2021).

IMPLIKACJE PANDEMII KORONAWIRUSA DLA POLITYKI WEWNĘTRZNEJ UNII EUROPEJSKIEJ

Streszczenie

Celem niniejszego artykułu jest wskazanie działań Unii Europejskiej na rzecz walki ze skutkami pandemii koronawirusa oraz przybliżenie aktywności polityków w okresie od początku 2020 r. aż do drugiej połowy 2022 r. Wspólnota borykała się z problemami natury systemowej, gospodarczej i politycznej. Pierwsze miesiące pandemii wykazały słabość w reagowaniu na zagrożenie, z jakim przyszło się zmierzyć politykom UE. Poszczególne państwa były wręcz zmuszone radzić sobie same i prowadzić działania nierzadko niezgodne z oficjalną agendą Wspólnoty, nakierowaną na solidarność i proklamowanie współpracy. Inicjatywy europejskie polegające na luzowaniu reguł udzielania pomocy publicznej, wdrożenie „Planu odbudowy dla Europy”, a następnie wprowadzenie masowej akcji szczepień, działań w obszarze medycyny i Unijnego Certyfikatu COVID są wypadkową skonstatowania, że należy dostosować działania do aktualnej sytuacji pandemicznej, która oddziałuje na mnogą ilość płaszczyzn.

Słowa kluczowe: epidemia, koronawirus, Unia Europejska, Wspólnota, społeczeństwo, zdrowie, strefa euro

IMPLICATIONS OF THE CORONAVIRUS PANDEMIC FOR THE INTERNAL POLICY OF THE EUROPEAN UNION

Abstract

The aim of this article is to indicate the actions of the European Union to combat the effects of the coronavirus pandemic and present the activities of politicians in the period from the beginning of 2020 until the second half of 2022. European Union

struggled with the problems of systemic, economic and political nature. First months of pandemy showed us weakness in responding to coronavirus which threated politicians of UE. Invidual countries were even forced to cope on their own and do activities not frequently common with EU agenda that was characterized by solidarity and the proclamation of cooperation. European initiatives consisting in loosening the rules of state aid, providing the “EU Recovery Plan for Europe”, introduce mass campaign action of vaccination, activities in the field of medicine and implementing of the “EU COVID Certificate” are the result of the conclusion that the measures must be adapted to the current pandemic situation which affects multitude of public life areas.

Keywords: epidemic, coronavirus, European Union, Community, society, health, eurozone

Cytuj jako:

Orzoł J., *Implikacje pandemii koronawirusa dla polityki wewnętrznej Unii Europejskiej*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2022, nr 2(73), s. 47–62. DOI: 10.26399/meip.2(73).2022.10/j.orzol

Cite as:

Orzoł, J. (2022). ‘Implications of the coronavirus pandemic for the internal policy of the European Union’. *Myśl Ekonomiczna i Polityczna* 1(72), 47–62. DOI: 10.26399/meip.2(73).2022.10/j.orzol