JAKA POWINNA BYĆ STRATEGIA POLSKI WOBEC UE?

Tomasz Grzegorz Grosse · 10 stycznia 2025

Polska strategia powinna wspierać elastyczne i zróżnicowane formaty integracyjne, możliwości wyłączeń z polityk unijnych tak jak to faktycznie ma miejsce w przypadku członkostwa w Unii gospodarczej oraz walutowej.

W polskim interesie jest utrzymanie Europy jak najbardziej zdecentralizowanej, subsydiarnej i demokratycznej, a więc silnej demokracjami narodowymi. Innymi słowy nie wolno wspierać działań na rzecz centralizacji i europejskiej federacji. Jest to po pierwsze niedemokratyczne, czyli ogranicza podmiotowość wspólnoty politycznej w Polsce. Po drugie coraz częściej odbywa się kosztem polskich interesów. Procesy centralizacyjne i federalizacyjne w kierunku tzw. superpaństwa preferują bowiem interesy państw dominujących z Europy Zachodniej.

Polska strategia powinna wspierać elastyczne i zróżnicowane formaty integracyjne, możliwości wyłączeń z polityk unijnych tak jak to faktycznie ma miejsce w przypadku członkostwa w Unii gospodarczej oraz walutowej. Możliwości wyłączeń powinny być przeniesione na obszar szczególnie kontrowersyjnych polityk UE: migracyjnej i klimatycznej.

Ponadto strategia w polityce unijnej nie może wspierać dalszej kumulacji władzy po stronie Niemiec i Francji kosztem Europy Środkowej. Nie wolno popierać inicjatyw, które jednostronnie wzmacniają RFN. Należy raczej dążyć do zrównoważenia Unii w kierunku zwiększenia wpływu politycznego naszego regionu w UE. Celem strategicznym powinna być coraz silniejsza integracja w Europie Środkowej i Wschodniej, w tym z krajami bałtyckimi i nordyckimi. Ma to nie tylko kluczowe znaczenie w sferze bezpieczeństwa, z uwagi na zagrożenia płynące ze wschodu, ale również dla zrównoważenia UE między jej zachodnią i wschodnią częścią. Ta nadmierna asymetria relacji jest źródłem pogłębiającego się układu centro-peryferyjnego w UE w sferze politycznej i gospodarczej, a więc geoekonomicznej. Priorytetem polskiej strategii powinno być dążenie do zmiany tej relacji, zatem wzmocnienia geoekonomicznego Europy Środkowej i Wschodniej.

Skupienie strategii na relacjach z Berlinem, które z natury rzeczy są póki co asymetryczne – wzmacnia zatem polską peryferyjność w relacji do unijnego rdzenia. Elity niemieckie od wielu lat realizują geoekonomiczny projekt ułożenia integracji na zasadach asymetrycznych, tj. preferencyjnych przede wszystkim dla własnych interesów geopolitycznych i ekonomicznych, a jednocześnie zwiększających zależność od siebie państw Europy Środkowej. Dlatego oczekują uległości ze strony Warszawy, a także z niechęcią postrzegają inicjatywy pogłębienia integracji w Europie Środkowej i Wschodniej podejmowane przez Rzeczpospolitą (RP).

> Podsumowując, polska strategia wymaga określenia polskich interesów, aktywności dyplomatycznej, a także odwagi, aby być w UE asertywnym. Należy wskazać nasze „czerwone linie", a nawet nie implementować takich regulacji lub polityk unijnych, które zostały nam narzucone wbrew naszej woli i interesom, a niekiedy nawet z pogwałceniem traktatów unijnych.

Najważniejsze wyzwania w polityce europejskiej

Polska musi stawiać na dalszy rozwój gospodarczy własnego kraju, w tym własnego przemysłu zbrojeniowego, silnej armii, infrastruktury i innych czynników potencjału geopolitycznego. Powinna też pogłębiać współpracę z państwami wschodniej flanki NATO, co wynika z uwarunkowań bezpieczeństwa. Obok środków krajowych należy wykorzystywać instrumenty unijne dla rozwoju kraju i na rzecz obronności. Niemniej należy być też świadomym różnic interesów z Europą Zachodnią, zwłaszcza RFN, które zapewne nie będą chciały łatwo oddać pola rozwijającej się Rzeczpospolitej. Dlatego w strategii europejskiej rząd powinien twardo bronić się przed negatywnymi skutkami integracji. Wśród głównych wyzwań w polityce europejskiej chcę zwrócić uwagę na sześć obszarów. Należy podejść do nich z jednej strony w sposób asertywny, a z drugiej przedstawiać własne konstruktywne propozycje reform. Okazją dla tego typu działań jest polskie półroczne przewodnictwo w Radzie UE, które rozpoczyna się 1 stycznia 2025 roku.

1. Zmiany traktatowe przedstawione przez Parlament Europejski w 2024[1] są sporym wyzwaniem dla Polski, gdyż prowadzą do fundamentalnej i nieodwracalnej zmiany ustroju UE, w której polski wyborca i władze państwowe tracą podmiotowość. Przede wszystkim zmierzają one do zwiększenia ilości spraw głosowanych większością kwalifikowaną w instytucjach międzyrządowych Unii Europejskiej (UE), co sprzyja największym państwom członkowskim. Ta forma decydowania pozwoliła w przeszłości przegłosować polskie interesy w tak ważnych kwestiach jak na przykład polityka migracyjna lub polityka klimatyczna. Kolejnym wyzwaniem są propozycje zmierzające do dalszej centralizacji władzy w Brukseli kosztem uprawnień narodowych demokracji. Odbiega to od wizji Europy zdecentralizowanej, subsydiarnej i demokratycznej, czyli opartej na demokracjach narodowych. Model „Europy ojczyzn" jest w moim przekonaniu lepszą wizją integracji, aniżeli tworzenie super-państwa europejskiego.

Polska strategia powinna określić „czerwone linie", a więc takie zmiany ustrojowe, które są absolutnie nie do przyjęcia przez RP. Jednocześnie należy proponować własne zmiany traktatowe. Powinny one zmierzać do większej elastyczności zarządzania i możliwości odstępstw od polityk unijnych, zwłaszcza klimatycznej i migracyjnej. Należy naciskać na większą decentralizację, subsydiarność, a także przywiązanie do zasady kompetencji powierzonych. Innymi słowy należy postawić tamę zjawisku ekspansji kompetencyjnej UE (ang. *competence creep*)[2], czyli pozatraktatowego wchodzenia przez instytucje unijne w obszary spraw, które nie zostały przekazane przez państwa członkowskie do UE. Obrońcą polskiej suwerenności w tym względzie musi pozostać Trybunał Konstytucyjny RP. Oznacza to, że należy zarzucić próby odwoływania się w tych sprawach do Trybunału Sprawiedliwości UE, który jest często „sędzią we własnej sprawie", a więc działa na niekorzyść suwerenności państw członkowskich[3]. Ponadto należy sugerować poszerzenie zakresu stosowania głosowania jednomyślnego lub ewentualnie zmianę reguł głosowania większością kwalifikowaną w kierunku tzw. systemu nicejskiego.

2. W roku 2024 dyskutowano w Unii zmiany fiskalne[4], które mają zmierzać w kierunku zaciągnięcia

nowego wspólnego długu w UE, powołania kolejnych podatków unijnych, jak również zmiany priorytetów oraz metod zarządzania wieloletnimi ramami finansowymi (WRF) UE. Planowane jest wzmocnienie polityki przemysłowej, innowacyjnej i obronnej, ponowne ograniczenie polityki spójności, a także zwiększenie centralizacji oraz warunkowości w odniesieniu do „kamieni milowych", tak jak to miało miejsce w funduszu *Next Generation EU*[5]. Są to zmiany niekorzystne dla polskiego podatnika, który najprawdopodobniej w WRF na lata 2028-2034 będzie w pozycji tzw. płatnika netto, a nie beneficjenta środków unijnych.

Naukowcy alarmowali, że polityka przemysłowa i innowacyjna UE w ubiegłych latach „*wspierała w bezprecedensowy sposób przede wszystkim najbogatsze i największe państwa członkowskie i prowadziła do fragmentaryzacji rynku wewnętrznego*[6]", czyli wzrastających podziałów między Europą Zachodnią a Środkową[7]. Ekspert Instytutu Sobieskiego dodawał, że w latach 2017-2022, m.in. z programu Horyzont 2000 i Horyzont Europa, najwięcej funduszy otrzymały podmioty z Niemiec, Francji, Hiszpanii i Włoch, w sumie ponad 52 proc. całej puli. W tym samym czasie polskie podmioty pozyskały tylko 1.6 proc. funduszy unijnych[8].

> Dlatego polskim priorytetem powinno być zwiększenie zakresu finansowego polityki spójności, jak również wprowadzenie do tej polityki priorytetów związanych ze wsparciem innowacyjności i przemysłu. Taka formuła byłaby bardziej korzystna dla państw Europy Środkowej. Jednocześnie nie wolno godzić się na nowy dług unijny, chyba że partnerzy z Europy Zachodniej zezwolą na skoncentrowanie tych środków przede wszystkim w państwach tzw. wschodniej flanki.

3. Zmiany polityki konkurencji w UE dążą do uwolnienia pomocy publicznej w państwach członkowskich i ułatwień w zakresie koncentracji kapitałowej na rynku wewnętrznym[9]. Wspomniane zmiany są przede wszystkim korzystne dla najbogatszych państw Europy Zachodniej i mogą poważnie zakłócić konkurencję na unijnym rynku, zwłaszcza kosztem słabszych przedsiębiorstw z Europy Środkowej.

Warto przypomnieć, iż Niemcy i Francja odpowiadały za prawie 80 proc. pomocy publicznej w skali całej UE, na którą zgodziła się Komisja Europejska[10]. Nic dziwnego, że wspomniane zmiany w unijnej polityce konkurencji były wspierane od wielu lat przez Berlin[11]. Innym przykładem tego, w jaki sposób działa liberalizacja pomocy publicznej przez Komisję, jest program tzw. Projektów wspólnego zainteresowania Unii Europejskiej, w ramach których urzędnicy brukselscy udzielali zwolnień dla krajowej pomocy publicznej. Miało to pobudzić narodową politykę przemysłową. Wiodącą rolę w tym programie – a tym samym największe przyznane przez Komisję ulgi – otrzymały firmy niemieckie i francuskie[12]. Innymi słowy Komisja aktywnie wspierała narodową politykę przemysłową przede wszystkim w dwóch największych państwach Europy Zachodniej.

Idea budowy europejskich championów ma sens tylko wtedy, kiedy wśród nich znajdą się duże przedsiębiorstwa polskie. Tymczasem zgodnie z regułami rynkowymi przewagę w zakresie fuzji i przejęć przedsiębiorstw mają największe korporacje z Europy Zachodniej, co oznacza, że słabsze podmioty z mniejszych państw mogą być tylko przedmiotem takiej konsolidacji kapitałowej. W ten sposób promowane przez Komisję i jej doradców budowanie championów europejskich nie będzie dobre dla budowania

championów polskich, a jedynie być może, dla wzmocnienia roli małych i średnich przedsiębiorstw, jako podwykonawców dla wielkich korporacji z zachodniej Europy. Dlatego zmiany proponowane w odniesieniu do polityki konkurencji należałoby konsekwentnie odrzucać. Należałoby też przeformułować założenia polityki przemysłowej w UE, aby ułatwiać również powstawanie championów europejskich w państwach średniej wielkości takich jak RP.

4. Propozycje zmian w polityce obrony UE[13] mają na celu dofinansowanie z funduszy unijnych przede wszystkim największych korporacji z Europy Zachodniej. Świadczą o tym badania dotyczące wydatków z Europejskiego Funduszu Obronnego (EFO) powołanego w roku 2016. Jego zasoby systematycznie ulegały zwiększeniu, aby w WRF 2021-2027 osiągnąć poziom 8 mld euro. Największymi beneficjentami tego funduszu były przedsiębiorstwa francuskie, hiszpańskie, włoskie i niemieckie, które w latach 2019-2020 otrzymały w sumie 54 proc. środków z omawianego funduszu[14]. Inne propozycje w polityce obrony UE dotyczą ograniczenia możliwości zamawiania uzbrojenia poza UE. W zasadzie pomijana była kwestia wsparcia unijnego dla rozwoju przemysłu zbrojeniowego oraz infrastruktury obronnej w państwach wschodniej flanki, najbardziej zagrożonych przez agresję Moskwy. Debatuje się nadal o tzw. autonomii strategicznej Unii wobec NATO i USA, co jest ryzykowne dla polskiego bezpieczeństwa.

> Polska powinna dążyć do komplementarności NATO i UE w zakresie bezpieczeństwa. Jednocześnie celem powinno być przekierowanie finansowania europejskiego na rzecz rozwoju przemysłu zbrojeniowego oraz infrastruktury obronnej przede wszystkim w państwach wschodniej flanki. Należy pozostawić możliwości zakupu uzbrojenia u pozaeuropejskich sojuszników, m.in. w korporacjach amerykańskich.

5. Polityka klimatyczna UE w coraz większym stopniu zagraża bezpieczeństwu energetycznemu, żywnościowemu, a nawet geopolitycznemu w Polsce i na wschodniej flance NATO. Potrzebne są inicjatywy polskiego rządu, które będą zapobiegać tym wyzwaniom.

Raport Mario Draghiego[15] wskazał na problemy gospodarcze w UE wynikające z wysokich kosztów energii, co było pokłosiem przyjętej w Unii polityki klimatycznej. Dokładnie te same trudności pojawiły się w polskiej gospodarce. Dodatkowo koszty transformacji klimatycznej lansowanej przez Brukselę są astronomiczne. Niektóre wyliczenia wskazują nawet na kwotę 40 bln euro w całej UE i ponad 2.2 bln euro w Polsce (czyli około 10 bln złotych) do roku 2050[16]. Przekracza to możliwości fiskalne RP, jak również innych państw wschodniej flanki NATO w sytuacji zagrożenia geopolitycznego z Moskwy. W takich warunkach forsowanie celów unijnej polityki klimatycznej musi prowadzić do osłabienia konkurencyjności polskiej gospodarki, zubożenia dużej części społeczeństwa, ograniczenia wydatków na rzecz bezpieczeństwa, które muszą pozostać priorytetem. Dodatkowo pojawia się coraz większe wyzwanie wynikające ze zmniejszenia produkcji rolnej w związku z obciążeniami polityki klimatycznej UE. Wymaga to przeformułowania transformacji klimatycznej realizowanej w Polsce, jak również zawieszenia lub opóźnienia przynajmniej niektórych regulacji unijnych implementowanych w RP.

6. Zbliża się moment wdrażania paktu migracyjnego przyjętego przez Radę UE w maju 2024 roku, pomimo sprzeciwu Polski. Było to naruszenie art. 79 ust. 5 Traktatu o Funkcjonowaniu UE oraz kilku wcześniej-

szych konkluzji Rady Europejskiej, które w sprawach polityki migracyjnej domagały się jednomyślności między państwami członkowskimi. Nielegalna imigracja do UE oraz przymusowy mechanizm relokacji ze wspomnianego wcześniej paktu migracyjnego są poważnymi wyzwaniami dla polskiego bezpieczeństwa, zwłaszcza w czasie wojny hybrydowej prowadzonej przez Moskwę i Mińsk z UE. W takiej sytuacji należy odmówić realizowania mechanizmu relokacji, a jednocześnie zaproponować partnerom europejskim pomoc w zakresie uszczelnienia granic zewnętrznych UE. Korzystna jest także możliwość zawieszania procedury azylowej, aczkolwiek powinna być to wyłącznie decyzja rządów narodowych, a nie Komisji. Procedura udzielania azylu, podobnie jak decyzje w zakresie imigracji ekonomicznej, powinny być wyłącznymi kompetencjami państw członkowskich.

Podsumowanie

Polska strategia w UE powinna wzmacniać potencjał geoekonomiczny RP oraz Europy Środkowej, a jednocześnie ograniczać zbyt silną dominację największych państw z Europy Zachodniej. Musi przeciwdziałać centralizacji i federalizacji UE, jak również zjawisku *competence creep*. Wymaga większej niż dotąd aktywności i asertywności na forum europejskim. Aktywizacji potrzebuje współpraca w Europie Środkowej, Wschodniej i Północnej (tj. w państwach bałtyckich i nordyckich). Większa asertywność oznacza gotowość do wyznaczania naszym partnerom „czerwonych linii", które nie powinny być przez nich przekraczane, inaczej regulacja unijna lub dana polityka publiczna nie będą implementowane w RP. W szczególności tego typu determinacja powinna objąć politykę migracyjną oraz klimatyczną. Jednocześnie nieustępliwość lub blokowanie określonych rozwiązań muszą być uzupełnione przez rozwiązania konstruktywne, które mogą służyć rozwiązywaniu istniejących problemów lub kryzysów. Za każdym razem działania podejmowane na arenie unijnej powinny być uzupełnione przez akcję dyplomatyczną oraz informacyjną przekonującą do polskich racji.

---

[1] Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 22 listopada 2023 r. w sprawie propozycji Parlamentu Europejskiego dotyczących zmiany Traktatów (2022/2051(INL)), P9_TA(2023)0427, Parlament Europejski 2019-2024.

[2] D.J. Bailey, *Governance or crisis of governmentality? Applying critical state theory at the European level*, Journal of European Public Policy, 2006, vol. 13, no. 1, s. 16-33; S. Garben, *Competence Creep Revisited*, Journal of Common Market Studies, vol. 57, no. 2, 2019, s. 205-222; S. Garben, *From sneaking to striding: Combatting competence creep and consolidating the EU legislative process*, European Law Journal, 2020, 26(5-6), s. 429-447; S. Weatherill, *Competence Creep and Competence Control*, "Yearbook of European Law", 2004, vol. 23, no. 1, s. 1-55; M. Citi, *Revisiting Creeping Competences in the EU: The Case of Security R&D Policy*, Journal of European Integration, 2014, 36:2, s. 135-151; S. Garben, *Confronting the Competence Conundrum: Democratising the European Union through an Expansion of its Legislative Powers*, Oxford Journal of Legal Studies, vol. 35, no. 1, s. 55-89.

[3] Szerzej: T.G. Grosse (red.), *Trzecia władza w Unii Europejskiej. Od teorii do praktyki*, https://aws.edu.pl/trzecia-wladza-w-unii-europejskiej-od-teorii-do-praktyki-red-tomasz-grzegorz-grosse/ [dostęp: 27.11.2024].

[4] *The future of European competitiveness. A competitiveness strategy for Europe*, September 2024.

[5] A. Słojewska, *Zamach Ursuli von der Leyen na unijną politykę regionalną. Trudna rola dla Serafina*, https://www.rp.pl/fundusze-europejskie/art41248781-zamach-ursuli-von-der-leyen-na-unijna-polityke-regionalna-trudna-rola-dla-serafina [dostęp: 27.11.2024].

[6] D. Di Carlo, L. Schmitz, *Europe first? The rise of EU industrial policy promoting and protecting the single market*, Journal of European Public Policy, 2023, 30(10), s. 2087.

[7] Por. A. Herranz-Surrallés, C. Damro, S. Eckert, *The Geoeconomic Turn of the Single European Market? Conceptual Challenges and Empirical Trends*, Journal of Common Market Studies, 2024, vol. 62, no. 4, s. 920.

[8] P. Hańczyc, *Modele kształcenia na uczelniach wyższych w Europie a rozwój nauki finansowany poprzez systemy grantowe – Polska na tle krajów UE po 20 latach członkostwa*, [w:] *20 lat Polski w Unii Europejskiej. Rekomendacje na przyszłość*, Instytut Sobieskiego, Warszawa 2024, s. 19-20.

[9] *The future of European competitiveness*, op. cit., s. 57.

[10] *Can the EU keep up with the US on Green subsidies?* https://www.ft.com/content/85b55126-e1e6-4b2c-8bb2-753d3cafcbe5 [dostęp: 27.11.2024].

[11] E. Schneider, *Germany's Industrial strategy 2030, EU competition policy and the Crisis of New Constitutionalism. (Geo-)political economy of a contested paradigm shift*, New Political Economy, 2022, 28(2), s. 241–258.

[12] D. Di Carlo, L. Schmitz, *Europe first?*, op. cit., s. 2083, 2086.

[13] Dokument otwierający debatę na temat przyszłości europejskiej obronności (2025 r.), Bruksela, 07.06.2017 r., COM(2017) 315 final; *The future of European competitiveness*, op. cit., s. 4-5, 11-14, 50-51, 55-57.

[14] H. Masson, *Results of the Calls: EDIDP 2019 and EDIDP 2020, 2021*, https://www.frstrategie.org/sites/default/files/documents/specifique/EDIDP.pdf [dostęp: 27.11.2024].

[15] *The future of European competitiveness*, op. cit., s. 2, 10, 35.

[16] *Road to net zero. Bridging the Green Investment Gap*, Institut Rousseau, January 2024, 26.

Oryginał: https://nlad-kopia1113.instawp.site/jaka-powinna-byc-strategia-polski-wobec-ue/

NIEZALEŻNOŚĆ KOSZTUJE

Utrzymują nas przede wszystkim czytelnicy. Dzięki nim możemy publikować analizy, których nikt nam nie zamawia, i zostawiać je otwarte dla wszystkich.

WESPRZYJ NAS

wspieram.nlad.pl

Zeskanuj, aby wesprzeć