

Tomasz Grzegorz Grosse
ORCID: 0000-0002-7270-8900
WNPIISM Uniwersytet Warszawski

<https://doi.org/10.19195/2450-274X.8.3>

Podmiotowość gospodarcza Polski w Unii Europejskiej

Abstrakt: Celem artykułu jest ocena podmiotowości gospodarczej Polski w warunkach integracji europejskiej. Definicja podmiotowości gospodarczej oraz założenia teoretyczne badania odnoszą się do koncepcji geoeconomii, jak również koncepcji endogenicznego rozwoju. Metodologia opiera się na porównaniu dwóch studiów przypadku: Europejskiego Funduszu Odbudowy oraz polityki klimatycznej UE. Wstępną hipotezą badawczą jest założenie, że w obu tych przypadkach podmiotowość gospodarcza Polski zostanie ograniczona. Artykuł w podsumowaniu przedstawia najważniejsze wnioski oraz rekomendacje dla strategii geoeconomicznej polskich władz.

Słowa kluczowe: podmiotowość gospodarcza, geoeconomia, rozwój endogeniczny, polityka klimatyczna UE, NGEU

Poland's economic subjectivity in the European Union

Abstract: The present article offers an assessment of the economic subjectivity of Poland in the conditions of European integration. The definition of economic subjectivity and the theoretical assumptions of the study refer to the concept of geoeconomics as well as the idea of endogenous development. The research methodology is based on a comparison of two case studies, i.e. the European Recovery Fund and the EU climate policy. The initial research hypothesis is the assumption that in both cases Poland's economic subjectivity will be limited. The article in the summary presents the most important conclusions and recommendations for the geoeconomic strategy of the Polish authorities.

Keywords: economic subjectivity, geoeconomics, endogenous development, EU climate policy, NGEU

Wprowadzenie

Integracja europejska jest przykładem splotu uwarunkowań politycznych i gospodarczych, dlatego stanowi ciekawe pole badawcze nad geoeconomią. To kierunek badań naukowych zajmujący się jednocześnie geopolityką i ekonomią,

a dokładniej tym, w jaki sposób instrumenty polityki gospodarczej mogą realizować strategię w polityce zagranicznej, a więc poprawiać pozycję geopolityczną¹. Unia Europejska jest obszarem rywalizacji o władzę polityczną i ekonomiczną, a silna pozycja gospodarcza umożliwia zwiększenie wpływu politycznego w Unii Europejskiej (dalej: UE). Jednocześnie najsilniejsze pod względem politycznym państwa osiągają największe korzyści ekonomiczne. Dominujący aktorzy, przede wszystkim największe i najbogatsze państwa Europy Zachodniej, starają się tworzyć takie regulacje i instytucje gospodarcze w UE, aby zwiększać własne bogactwo, a tym samym dodatkowo poprawiać pozycję geopolityczną. Głównym dążeniem jest nie tylko zapewnianie jak największych korzyści dla własnych przedsiębiorstw oraz wpływów do budżetu, ale również to, aby odnosić korzyści większe od innych państw, a także przenosić ewentualne koszty dostosowań do polityk unijnych na inne kraje, najczęściej te słabsze politycznie.

Celem artykułu jest ocena podmiotowości gospodarczej Polski w warunkach integracji europejskiej. Podmiotowość gospodarczą można zdefiniować jako utrzymanie sterowności nad procesami gospodarczymi przez władze państwowe oraz zachowanie dominującej roli w tych procesach dla krajowych przedsiębiorstw i instytucji finansowych. Podstawowym celem takiej podmiotowości nie jest autarkia gospodarcza, lecz akumulacja kapitału w szerokim tego słowa znaczeniu, a więc rozwoju krajowych zasobów finansowych, a tym samym zdolności inwestycyjnych, jak również kapitału technologicznego i ludzkiego.

Podmiotowość polityczna w Unii Europejskiej jest sprawą kluczową dla sukcesu gospodarczego danego państwa, jego przedsiębiorstw i pracowników. Równoległy sukces ekonomiczny otwiera możliwości zwiększenia wpływów w UE, a tym samym umacnia pozycję geopolityczną w regionie. Trudno przy tym liczyć na to, aby można było skutecznie realizować sukces geoekonomiczny, a więc jednocześnie geopolityczny i gospodarczy, bez podmiotowości gospodarczej. W przypadku niezależności politycznej kluczowym warunkiem jest zachowanie samodzielności nad kształtowaniem własnej strategii rozwoju kraju. W odniesieniu do podmiotowości gospodarczej liczy się to, aby procesy gospodarcze służyły wzmocnieniu potencjału lokalnej gospodarki, pod względem kapitałowym, technologicznym i jakości kapitału ludzkiego, dlatego ostatecznym celem strategii gospodarczej powinno być budowanie endogenicznego modelu rozwoju — opierającego się na wewnętrznych zasobach i służącego akumulacji kapitału². Nawet jeśli gospodarka korzysta z zewnętrznych inwestycji i technologii, kluczowe znaczenie ma budowanie własnych przewag komparatywnych, a więc krajowych zdolności do tworzenia silnych przedsiębiorstw, potencjału innowacyjnego i naukowego oraz wysoko wykwalifikowanych pracowników.

¹ Por. *Paliwo dla dominacji. O ekonomicznych podstawach supremacji geopolitycznej*, red. T.G. Grosse, Warszawa 2020.

² Por. T.G. Grosse, *Innowacyjna gospodarka na peryferiach? Wybrane koncepcje teoretyczne oraz doświadczenia rozwoju regionów peryferyjnych*, Warszawa 2007.

Innymi słowy, podmiotowość gospodarcza w Unii Europejskiej wymaga, z jednej strony, strategii gospodarczej, która będzie miała na celu endogeniczny rozwój kraju, a z drugiej — polityki zagranicznej wzmacniającej międzynarodowe znaczenie państwa i jego wpływ na regulacje UE. W przypadku Polski powinno to prowadzić do zmniejszenia asymetrycznych relacji między Europą Zachodnią i Europą Środkową, zarówno na płaszczyźnie ekonomicznej, jak i geopolitycznej. Oznacza to konieczność blokowania takich pomysłów zmian ustrojowych w UE, które mogą wzmocnić dominację Francji i Niemiec w UE, a jednocześnie proponowanie rozwiązań zwiększających podmiotowość państw Europy Środkowej.

Niniejszy artykuł nie jest bilansem polskiego członkostwa w UE — ze względu na objętość tekstu nie może objąć wszystkich istotnych aspektów polityki gospodarczej polskiego państwa w warunkach integracji regionalnej, przykładowo polityki monetarnej, fiskalnej, inwestycyjnej lub handlowej. W wyniku pozostawania Polski poza strukturami Unii Gospodarczej i Walutowej (UGW) polityka monetarna była w Polsce niezależna, ale już pozostałe wymienione polityki gospodarcze kształtowały się w olbrzymim stopniu pod wpływem UE. Tak jak wspomniałem, w warunkach integracji niektóre państwa zachowywały podmiotowość gospodarczą, a więc mogły nie tylko wpływać na własny rozwój, ale również kształtować polityki unijne, a tym samym oddziaływać na konkurencyjność gospodarczą pozostałych państw członkowskich. O takich krajach w literaturze zwykle mówi się jako dominujących politycznie lub rdzeniowych (centralnych). Inne państwa traciły nie tylko podmiotowość polityczną, ale również gospodarczą, a tym samym określane były jako peryferyjne lub zależne. W przypadku krajów Europy Środkowej wielu naukowców zalicza je do tych peryferyjnych, a nawet określa specyficzny rodzaj kapitalizmu, który powstał na tym obszarze w wyniku transformacji ustrojowej po roku 1989 oraz akcesji do UE po roku 2004, mianem „kapitalizmu zależnego”³. Dlatego tak ważne są badania nad podmiotowością gospodarczą Polski w Unii Europejskiej. Niniejszy artykuł jest jedynie przyczynkiem do takiej naukowej dyskusji i nie aspiruje w żaden sposób do jej wyczerpania.

Z uwagi na konieczność dokonania wyboru materiału badawczego skoncentrowałem się na dwóch studiach przypadku. Pierwszy dotyczy europejskiego funduszu dłużnego powstałego po pandemii i mającego służyć przede wszystkim odbudowie gospodarczej krajów południowej części UGW. Wybór tego przypadku badawczego jest związany z koncepcją „kapitalizmu zależnego”. Jedną z cech tego modelu rozwoju jest nadmierna zależność od kapitałów i decyzji zewnętrznych ośrodków politycznych. W wypadku UE bardzo często wymienia się fundusze pomocowe UE oraz powiązane z nimi warunki polityczne stawiane przez Brukselę. Drugim przypadkiem poddanym analizie jest polityka klimatyczna UE — ma ona ogromne ambicje i obejmuje dużą liczbę sektorów gospodarczych. Poza tradycyjną

³ A. Nölke, A. Vliegenthart, *Enlarging the Varieties of Capitalism: The Emergence of Dependent Market Economies in East Central Europe*, „World Politics” 61, 2009, nr 4, s. 670–702.

energetyką i ciepłownictwem, następnie przemysłem ciężkim i wydobywczym, z czasem dochodziły kolejne gałęzie przemysłu, między innymi stoczniowy, samochodowy, lotniczy, sektor transportowy, budownictwo, handel międzynarodowy, finanse i bankowość, rolnictwo i leśnictwo, a nawet polityka monetarna banków centralnych. Już ten rozmach pokazuje wpływ polityki klimatycznej na podmiotowość gospodarczą państw członkowskich. W przypadku Polski to oddziaływanie było nawet większe ze względu na punkt startu transformacji klimatycznej, a więc głębokie, sięgające okresu państwa socjalistycznego, uzależnienie gospodarki od tradycyjnych paliw kopalnych. Istotnym pytaniem badawczym w tej części artykułu będzie to, czy transformacja narzucana przez Brukselę prowadziła do wzmocnienia zależności zewnętrznej, na przykład w wymiarze technologicznym i surowców energetycznych, czy też poprawiała podmiotowość technologiczną polskiej gospodarki oraz jej bezpieczeństwo energetyczne. Biorąc pod uwagę wybór przypadków badawczych, moja analiza została ograniczona także w wymiarze czasowym, a więc jedynie do okresu po pandemii COVID-19, a dokładniej — decyzji podejmowanych w latach 2020–2023.

Przykład Europejskiego Funduszu Odbudowy

Europejski Fundusz Odbudowy, nazwany później Next Generation EU (NGEU), miał służyć przede wszystkim ratowaniu państw południa strefy euro najbardziej dotkniętych przez kryzys pandemiczny COVID-19. Miał zapobiec wybuchowi kolejnego kryzysu UGW. W ten sposób Niemcy i Francja, inicjując wsparcie finansowe w ramach funduszu dłużnego, chciały wesprzeć najbardziej zagrożone państwa Unii Gospodarczej i Walutowej oraz ustabilizować system wspólnej waluty, a jednocześnie zaciągniętą pożyczkę na te cele miały spłacać wszystkie państwa członkowskie UE. NGEU miał więc wzmacniać reżim gospodarczy, który przynosił asymetryczne korzyści i koszty poszczególnym członkom, co przekładało się na ich pozycję polityczną w UE. Wzmacniał przede wszystkim dominację ekonomiczną i polityczną Berlina nad pozostałymi członkami UGW. Państwa spoza strefy euro, które wsparły ten fundusz, chcąc nie chcąc, uczestniczyły więc w programie wzmacniającym wspomnianą dominację Niemiec w UE. Co więcej, godząc się na wprowadzenie nowych opłat i podatków europejskich na poczet spłaty wspólnej pożyczki — przyspieszały zmiany ustrojowe w UE w kierunku federacji fiskalnej i centralizmu zarządzania. Takie zmiany były szczególnie korzystne dla Niemiec i Francji, mających tradycyjnie duży wpływ na funkcjonowanie instytucji unijnych, a jednocześnie osłabiały takie kraje jak Polska i Węgry, a tym samym pozycję całej Europy Środkowej.

NGEU i zmiany ustrojowe, które generował, zwiększały asymetrię władzy między Europą Zachodnią i Środkową, prowadziły do zwiększenia zależności ekonomicznej i politycznej od najbogatszych państw zachodniej części kontynentu,

a także utrudniały autonomizację wschodniej części UE, w tym również jej podmiotowość gospodarczą. Centralizacja zarządzania wprowadzona przez NGEU opierała się na silnej warunkowości, która formalnie była realizowana przez Komisję Europejską, a faktycznie pozostawała pod dużym politycznym wpływem ze strony Francji i Niemiec. Jednocześnie ostrze tej warunkowości — a więc sankcje finansowe — było skierowane przeciwko konserwatywnym rządóm z Europy Środkowej, które w wielu sprawach miały odmienne wizje rozwoju integracji od Paryża i Berlina. Paradoks tej sytuacji polegał na tym, że sankcje kierowano wobec krajów niebędących członkami strefy euro, które zgodziły się na stabilizowanie najbardziej zadłużonych państw UGW. Karano również rządy, które zaakceptowały postępy federalizmu fiskalnego w UE, wbrew własnym deklaracjom politycznym krytycznym wobec idei federalnej Europy, oraz państwa, które nie tylko nie były największymi potencjalnymi beneficjentami NGEU, ale zdaniem ekspertów mogły zostać głównymi sponsorami (a więc tak zwanymi płatnikami netto) omawianego funduszu.

Sukcesem zwolenników federalizacji i centralizacji unijnej była gotowość wprowadzenia podatków europejskich, które miały służyć NGEU, choć później pozostałyby już na stałe dochodami własnymi UE. Początkowo wprowadzono jedynie opłatę od plastiku, następnie graniczny podatek węglowy (ang. *Carbon Border Adjustment Mechanism*), ale zapowiedziano między innymi udział Unii w paropodatku z systemu ETS, od największych i najbardziej rentownych przedsiębiorstw wielonarodowych, podatku cyfrowym i od transakcji finansowych. Możliwe było także wprowadzenie kolejnych unijnych opłat i podatków w przyszłości. Planowano na przykład nowe formy opodatkowania przedsiębiorstw⁴. Podstawą dla tych działań miało być wprowadzenie wspólnej bazy podatkowej w UE, minimalnego poziomu opodatkowania przedsiębiorstw (w przypadku Polski podatki musiałyby zapewne wzrosnąć przynajmniej do 25%)⁵. Inne rozważane propozycje podatkowe przewidywały wprowadzenie podatku od bogactwa (ang. *wealth taxation*)⁶.

Pogłębiało to federalizm fiskalny w UE, ale potencjalnie otwierało także drogę do zwiększenia władzy instytucji unijnych, przede wszystkim autonomii Komisji względem państw członkowskich⁷. Przejawem centralizacji było wzmocnienie kompetencji Komisji Europejskiej, w tym jej dyskrecjonalności nad zarządzaniem i dystrybucją NGEU. Na wniosek płatników netto do budżetu UE wprowadzono

⁴ Kolejna generacja zasobów własnych dla budżetu UE, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, COM(2021) 566 final, Bruksela, dnia 22.12.2021 r., s. 6.

⁵ Por. Business Taxation for the 21st Century, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, COM(2021) 251 final, Brussels, 18.5.2021.

⁶ ETUC Position on the next generation of own resources for the EU Budget, The European Trade Union Confederation, 16–17 March 2022, <https://www.etuc.org/en/document/etuc-position-next-generation-own-resources-eu-budget> (dostęp: 27.11.2022).

⁷ F. Fabbrini, *The Legal Architecture of the Economic Responses to COVID-19: EMU beyond the Pandemic*, „Journal of Common Market Studies” 60, 2022, nr 1, s. 194.

mechanizm kontroli sprawowanej przez instytucje międzyrządowe nad postępowaniem Komisji, jednak praktyka pokazała, że o ile władza Komisji wzrosła znacząco, o tyle system kontroli sprawowanej przez rządy narodowe był stosunkowo powierzchowny.

Komisja uzyskała możliwość negocjowania z państwami członkowskimi tak zwanych kamieni milowych, czyli warunków stawianych w zamian za otrzymanie funduszy NGEU. W praktyce dawało to jej ogromną władzę nad poszczególnymi rządami, aby wymuszać reformy strukturalne, w tym dotyczące ograniczania wydatków budżetowych. Komisja postawiła ogółem ponad 3,5 tysiąca warunków wszystkim państwom członkowskim. W przypadku Polski wśród kamieni milowych znalazło się między innymi zobowiązanie do wprowadzenia nowego podatku od właścicieli samochodów, zmiany w regulaminie sejmu, konieczność nałożenia składki ZUS we wszystkich rodzajach umów, jak również wprowadzenie większej liczby płatnych dróg w całym kraju⁸. Z kolei elity polityczne w Belgii sprzeciwiały się narzucanej przez Brukselę reformie emerytalnej, która wywoływała ogromne poruszenie społeczne i protesty związków zawodowych⁹. Nawet ten wrywkowy przegląd wskazuje, że urzędnicy brukselscy wkraczali w wiele spraw publicznych, które zasadniczo nie były kompetencjami UE, a więc nigdy nie zostały przekazane do Unii przez państwa członkowskie. Komisja nie miała przy tym odpowiedniego mandatu demokratycznego do wymuszania tak daleko idących zmian, których ewentualne polityczne konsekwencje musieli ponieść rządzący na poziomie narodowym.

Uzasadnieniem dla wzrostu dyskrecjonalności Brukseli i centralizacji zarządzania był przede wszystkim kryzys pandemiczny i chęć reformowania poszczególnych krajów, zwłaszcza największych beneficjentów funduszy unijnych z południa strefy euro. Dodatkowo pojawiła się argumentacja mająca legitymizować politykę warunkowości, a więc możliwość nakładania sankcji finansowych przez urzędników unijnych. Narracja ta dotyczyła poszanowania tak zwanych wartości europejskich oraz praworządności w UE. Zważywszy na wcześniejsze zastrzeżenia Berlina wobec Komisji, że jest zbyt otwarta na postulaty francuskie oraz pobłażliwa wobec zadłużenia krajów południowej części UGW, ostatecznie urzędnicy europejscy wzięli pod uwagę także oczekiwania decydentów niemieckich. Według naukowców duże znaczenie miały tutaj nieformalne relacje między przewodniczącą Ursulą von der Leyen a politykami niemieckimi¹⁰.

⁸ M. Dobrowolski, *Krajowy Plan Odbudowy — dobry interes, tylko dla kogo?*, <https://www.rp.pl/opinie-prawne/art37653571-marek-dobrowolski-krajowy-plan-odbudowy-dobry-interes-tylko-dla-kogo> (dostęp: 29.04.2023).

⁹ P. Tamma, *Belgium's knotty politics gives EU's recovery fund its trickiest test yet*, <https://www.politico.eu/article/belgium-government-alexander-de-croo-paul-magnette-offers-litmus-test-for-eu-cash-for-reforms-recovery-fund/> (dostęp: 29.04.2023).

¹⁰ H. Kassim, *The European commission and the COVID-19 pandemic*, „Journal of European Public Policy” 30, 2023, nr 4, s. 626.

Do tej pory podstawową procedurą inicjowania sankcji finansowych przez Komisję Europejską były art. 258–260 TFUE, a więc w sprawie naruszenia prawa UE. Odnosiła się ona za każdym razem do (dwóch kolejnych) wyroków Trybunału Sprawiedliwości UE, a ewentualne kary nakładane na państwo członkowskie miały konkretny wymiar finansowy i czasowy, a także dotyczyły określonego przypadku naruszenia prawa UE. Po roku 2020 Komisja zaczęła blokować całość przyznanej alokacji dla państwa członkowskiego (czyli wszystkie przyznane fundusze UE), w sposób bezterminowy, bez uruchamiania odpowiedniej procedury prawnej oraz bez należytej kontroli sądów UE. Było to poszerzenie kompetencji Komisji, jak również jej dyskrecjonalności decyzyjnej — bezprecedensowe w historii integracji. Co ciekawe, dokonywało się to pod hasłem obrony praworządności w UE. Tę ekspansję władzy Komisji tłumaczy upolitycznienie jej działań, a zwłaszcza poparcie dla takiego postępowania ze strony wpływowych aktorów politycznych. Mam na myśli największe państwa Europy Zachodniej, w tym płatników netto do budżetu UE, jak również większość deputowanych w Parlamencie Europejskim¹¹.

Komisja wstrzymywała wszystkie fundusze z NGEU dla Polski, jednocześnie prowadząc negocjacje z rządem w Warszawie na temat warunków ich odblokowania, przede wszystkim w odniesieniu do reformy systemu sprawiedliwości. Cechą tych rozmów była uznaniowość i zmienność decyzji urzędników brukselskich w zakresie stawianych przed Warszawą kamieni milowych. Nawet jeśli polski rząd zawierał porozumienie i starał się dostosować do oczekiwań Brukseli, później okazywało się, że jest to niewystarczające lub Komisja zwiększała swoje wymagania. Przykładowo oczekiwała ona likwidacji Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego, a gdy polski rząd spełnił ten wymóg i wprowadzono nowe zasady odpowiedzialności sędziów połączone z utworzeniem Izby Odpowiedzialności Zawodowej Sądu Najwyższego, urzędnicy Komisji ponownie zakwestionowali te kompromisowe rozwiązania. Wynikało to przede wszystkim z presji politycznej wywieranej na von der Leyen przez Parlament Europejski oraz niektóre państwa Europy Zachodniej¹². Podobne naciski wywierano na Węgry¹³.

W przeciwieństwie do polityki spójności, Polska nie była największym beneficjentem funduszy NGEU — występowała raczej w roli płatnika netto, biorąc pod

¹¹ T.G. Grosse, *Ekspansywny oportunistą. Polityka Komisji Europejskiej wobec praworządności*, „Kwartalnik Prawa Międzynarodowego” 1, 2023, s. 80.

¹² Przykładem może być presja niemieckich eurodeputowanych na zaostrenie kursu przez von der Leyen, R. Neukirch, *Zwei gegen von der Leyen*, <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/europaeisches-parlament-daniel-freund-und-moritz-koerner-zwei-gegen-ursula-von-der-leyen-a-f975dfe6-20a2-41eb-9882-6e292d8c5111> (dostęp: 29.04.2023).

¹³ Przykładowo frakcje głównego nurtu politycznego w Parlamencie Europejskim wystosowały list do Komisji Europejskiej, żądając wstrzymania funduszy do tego kraju, wskazując na pogwałcenie praw LGBTI oraz wolności wypowiedzi nauczycieli. 15 państw Europy Zachodniej, na czele z Francją i Niemcami, poparły też Komisję w jej skardze do TSUE wobec dyskryminacji środowisk LGBTI w węgierskim systemie edukacyjnym. Por. E. Zalan, *EU Parliament parties urge 'no money for Orbán's Hungary'*, <https://euobserver.com/rule-of-law/156957> (dostęp: 29.04.2023).

uwagę specyficzny sposób przebiegu pandemii (uwzględniony w naliczaniu alokacji finansowych) oraz horyzont czasowy spłaty wspólnej pożyczki przez państwa członkowskie (czyli rok 2058)¹⁴. Ponadto, pomimo braku jakichkolwiek transferów z Unii, Polska zaczęła już w roku 2022 spłacać zaciągniętą przez Komisję pożyczkę (to jest NGEU), a także zgadzała się na kolejne podatki mające służyć spłacie tego długu. Wbrew własnym deklaracjom prawnicy rząd w Warszawie zaaprobował więc federalny i centralizacyjny kierunek zmian ustrojowych w Unii. Dobitym tego przejawem była właśnie zgoda na podatki europejskie oraz koncentrację władzy na szczeblu unijnym. Nowe podatki były przy tym niekorzystne dla Polaków, którzy wpłacali niewspółmiernie dużo w stosunku do bogatszych państw Europy Zachodniej, jak w przypadku opłaty od nieprzetworzonych opakowań plastikowych¹⁵ czy ewentualnego unijnego udziału w opłatach ETS. Największym wygranym w sporze z Polską okazała się sama Komisja, która skutecznie rościła sobie prawo do szerokiej ingerencji w wewnętrzny ustrój państwa polskiego¹⁶.

Co więcej, jesienią 2022 roku Komisja zablokowała fundusze przyznane Polsce w ramach Wieloletnich Ram Finansowych (WRF) na lata 2021–2027. Podobnie jak w przypadku NGEU, uczyniła to ze względu na polskie reformy sądownictwa. W ten sposób zamroziła całość przyznanych po roku 2020 funduszy UE dla Warszawy (110 miliardów euro na koniec 2022 roku), co ciekawe, bez formalnego wszczynania procedury warunkowości określonej w rozporządzeniu z grudnia 2020 roku¹⁷. Była to nowa procedura wprowadzona z inicjatywy Niemiec¹⁸, która miała zwiększać możliwości nakładania sankcji finansowych na państwa niepraworządne. Komisja Europejska uznała, że nie została spełniona przez polskie władze „zasada horyzontalna”, jaką było „skuteczne stosowanie i wdrażanie Karty praw podstawowych”. Podstawa prawna tych działań była dość wątpliwa. Komisja odniosła się bowiem, z jednej strony, do rozporządzenia ustanawiającego wspólne przepisy

¹⁴ F. Heinemann, *Simulating the distributive effects of the Macron-Merkel-Recovery Fund*, ZEW expert brief, <https://www.zew.de/en/press/latest-press-releases/poland-may-become-largest-net-contributor> (dostęp: 29.04.2023).

¹⁵ Polska składka do budżetu UE z tego tytułu wyniosła w 2021 roku 1696,4 miliona złotych, w 2022 roku wpłata została zaplanowana w wysokości 1734,4 miliona złotych. Polska była piątym największym płatnikiem tego podatku w UE. Por. A. Ptak-Igłewska, *Rząd nie dopilnował. W tym roku zapłacimy 60 mln zł więcej „podatku od zacofania”*, <https://www.rp.pl/budzet-i-podatki/art-37438591-rzad-nie-dopilnowal-w-tym-roku-zaplacimy-60-mln-zl-wiecej-podatku-od-zacofania> (dostęp: 27.11.2022).

¹⁶ M. Dobrowolski, *Krajowy Plan Odbudowy*.

¹⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2092 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, L 433, 22.12.2020.

¹⁸ G. Chazan, D. Robinson, *Juncker rejects German plan to tie EU funding to democracy*, <https://www.ft.com/content/d1b69d8a-46cf-11e7-8519-9f94ee97d996> (dostęp: 29.06.2023); F. Eder, *Juncker: German plan to link funds and rules would be 'poison'*, <https://www.politico.eu/article/juncker-german-plan-to-link-funds-and-rules-would-be-poison/> (dostęp: 29.06.2023).

dotyczące WRF (art. 73)¹⁹ oraz dokumentu technicznego, to jest przyjętej przez polski rząd Umowy partnerstwa dla realizacji polityki spójności 2021–2027 w Polsce²⁰. Warto zaznaczyć, że we wspomnianym dokumencie „zasady horyzontalne” odnoszące się do Karty praw podstawowych były rozumiane jako poszanowanie równości płci oraz osób niepełnosprawnych, a więc bez odniesienia do kwestii niezależności sądownictwa²¹. W tym samym czasie Komisja wstrzymywała fundusze dla Węgier, uznając, że Karta praw podstawowych wymusza na tym państwie rezygnację z ochrony dzieci przed ideami LGBT+ w systemie edukacji, przywrócenie wolności akademickich oraz respektowanie praw uchodźców²².

Część funduszy dla Polski została odblokowana przez Brukselę dopiero po wyborach, jesienią 2023 roku. Jak to określił Leszek Miller, najważniejszym kamieniem milowym była bowiem zmiana rządu na proeuropejski²³, a więc kryterium wybitnie polityczne. Był to przykład arbitralności działań Komisji, jak również poszerzania własnych kompetencji w stosunku do państw członkowskich²⁴. Wyrazem centralizacji zarządzania było nie tylko przekazanie Brukseli ogromnej kontroli nad sposobem wydatkowania środków finansowych Unii²⁵, ale również — przy tej okazji — nad wieloma innymi działaniami władz narodowych, które ze względu na traktatowy podział kompetencji zasadniczo nie powinny być przedmiotem zainteresowania urzędników europejskich. To technokracja unijna, a nie wyborcy w państwach członkowskich, mogła odtąd decydować o wielu aspektach polityk publicznych. W dodatku urzędnicy poszerzali swoją władzę bez względu na ład konstytucyjny panujący w poszczególnych krajach, jak również traktatową zasadę przyznania (czyli możliwości działania instytucji unijnych tylko w oparciu o przekazane przez państwa uprawnienia). Trudno uznać tego typu centralizację za przejaw demokratyczności i praworządności. Rzecz jasna, tak daleko posunięta ekspansja władzy i arbitralności Brukseli nie byłaby możliwa bez wsparcia ze strony wpływowych patronów, czyli między innymi Berlina, ale również kompromisu

¹⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, L 231, 30.06.2021.

²⁰ Umowa Partnerstwa Polski i Unii Europejskiej 2021–2027, 6 grudnia 2021 r., s. 218, 255.

²¹ K.L. Scheppele, J. Morijn, *Frozen: How the EU is Blocking Funds to Hungary and Poland Using a Multitude of Conditionalities*, <https://verfassungsblog.de/frozen/> (dostęp: 29.04.2023).

²² *Ibidem*.

²³ *Miller zdradza tajemnicę poliszynela: największy kamień milowy to zmiana rządu*, <https://www.fronda.pl/a/Miller-zdradza-tajemnicze-poliszynela-najwiekszy-kamien-milowy-to-zmiana-rzadu,224630.html> (dostęp: 29.01.2024).

²⁴ T.G. Grosse, *Ekspansywny oportunistą*, s. 99.

²⁵ Ch. Kreuder-Sonnen, J. White, *Europe and the transnational politics of emergency*, „Journal of European Public Policy” 29, 2022, nr 6, s. 959.

dotyczącego NGEU, jaki został zawarty w szerszym gronie państw Europy Zachodniej.

W ten sposób NGEU stał się instrumentem ograniczania podmiotowości Polski zarówno w wymiarze politycznym, jak i ekonomicznym. Rosnąca władza Brukseli była przy tym czynnikiem narzucania systemowych rozwiązań, które nie zawsze pozostawały zgodne z polskimi interesami i wzmacniały egzogeniczność gospodarczą.

Przykład polityki klimatycznej

Polityka klimatyczna UE implementowana w Polsce generowała poważne koszty dla krajowych przedsiębiorstw i społeczeństwa. Mogło to być wyzwaniem dla rozwoju kraju i „doganiania” bogatszych państw Europy Zachodniej. Ponadto, implementacja omawianej polityki w Polsce w zbyt wielkim stopniu polegała na zakupie zewnętrznych technologii, urządzeń i surowców, a za małą wagę przykładała do generowania sukcesu polskich producentów, jak również oparcia transformacji klimatycznej na rodzimych źródłach energii. Innymi słowy, transformacja klimatyczna mogła ograniczyć konkurencyjność i bezpieczeństwo polskiej gospodarki, jednocześnie służyła wspieraniu korporacji z Europy Zachodniej i Azji, a tym samym prowadziła do wzmacniania potencjału geopolitycznego obu regionów. Mogła ponadto utrudnić wzmacnianie podmiotowości gospodarczej (i szerzej — geoeconomicznej) Polski.

Ciążary transformacji klimatycznej w Polsce szacowano jeszcze przed wybuchem pełnoskalowej wojny na Ukrainie na 240 miliardów euro do 2030 roku, a więc dwukrotnie więcej niż średnia w UE²⁶. Według szacunków ekonomistów Banku Pekao realizacja celów klimatycznych do 2030 roku miała wiązać się z wydatkami przeszło 527,5 miliardów euro, a luka między przewidywanymi dochodami budżetu państwa z pozwoleń na emisję ETS i wsparciem finansowym UE a wydatkami ze strony polskiej wynieść miała co najmniej 300 miliardów euro²⁷. Bez wsparcia unijnego koszty transformacji klimatycznej w Polsce, według tych samych ocen, musiały wynieść przynajmniej 400 miliardów euro, czyli około 1,8 biliona złotych.

Inni naukowcy dowodzili, że wsparcie unijnych funduszy dla Polski do roku 2030 miało wynieść tylko około 5% wszystkich wydatków klimatycznych²⁸. Biorąc

²⁶ D. Ciepela, *Koszt transformacji energetycznej Polski do 2030 r. to 240 mld euro*, <https://www.wnp.pl/energetyka/koszt-transformacji-energetycznej-polski-do-2030-r-to-240-mld-euro,401110.html> (dostęp: 27.12.2021).

²⁷ *Wpływ pakietu Fit for 55 na polską gospodarkę*, s. 3, <https://www.pekao.com.pl/dam/jcr:4e058ebf-005f-4333-8753-0b6bddefb7e8/Pekao%20-%20Wp%20-%20C5%82yw%20Fit%20for%2055%20na%20polsk%C4%85%20gospodark%C4%99%20-%20final.pdf> (dostęp: 27.05.2023).

²⁸ W. Mielczarski, *Koszty transformacji energetycznej w Polsce (ANALIZA)*, <https://biznesalert.pl/mielczarski-koszty-transformacji-energetycznej-w-polsce-analiza/> (dostęp: 27.02.2022).

pod uwagę, że Komisja blokowała niemal wszystkie fundusze pomocowe przyznane Warszawie po roku 2021, w tym na transformację klimatyczną, jej ciężar musiał spaść na polskich podatników, jak również lokalne i zagraniczne firmy działające w kraju. Nietrudno przewidzieć, że może to doprowadzić do poważnych zakłóceń gospodarczych, spadku konkurencyjności polskiej gospodarki, jak również niezadowolenia społecznego. Może to również ograniczyć podmiotowość gospodarczą i wzmocnić egzogeniczność modelu rozwoju.

W Unii Europejskiej funkcjonuje specyficzny system kar finansowych lub „parapodatku” nakładanego na emitentów gazów cieplarnianych, czyli tak zwany system handlu emisjami nazywany ETS (ang. *EU Emissions Trading System*). Jest to przykład bodaj najważniejszej różnicy między polityką klimatyczną w UE i USA. Amerykanie nie wprowadzili systemu podobnego do ETS, a zamiast kar finansowych stosowali zachęty podatkowe, zatem ulgi mające skłaniać do inwestycji klimatycznych i redukcji emisji. W przypadku UE koszty omawianej transformacji były tym trudniejsze do oszacowania, gdyż cena pozwoleń do emisji była niestabilna. Jeszcze na początku 2021 roku nie przekraczała ona 40 euro za tonę, natomiast rok później było to już około 100 euro za tonę²⁹. Duża część wzrostu tej ceny wynikała z działań spekulantów finansowych, którzy znaleźli w ten sposób pewne źródło własnych dochodów. Bruksela nie zgodziła się na postulaty Polski, aby system handlu emisjami wyłączyć z obrotu dla spekulantów finansowych, jak również aby go zawiesić (lub przynajmniej określić górny pułap cenowy uprawnień) na czas kryzysu energetycznego. Było to zgodne z filozofią działania instytucji unijnych: „im większa cena pozwoleń ETS, tym lepiej dla klimatu”³⁰. Co więcej, Zielony Ład wprowadził zmiany w handlu emisjami. Zakładały one stopniowe wycofanie bezpłatnych uprawnień do emisji w latach 2026–2034. Ponadto, system ETS został zgodnie z założeniami „Fit for 55” poszerzony o sektor budownictwa, transport samochodowy, lotniczy i morski (ten nowy segment jest określany jako ETS2). To wszystko musiało prowadzić do wzrostu cen prądu, zwłaszcza w gospodarkach opierających się w największym stopniu na konwencjonalnych źródłach energii.

Wspomniane już szacunki ekonomistów Banku Pekao określały koszty rozciągnięcia systemu ETS na sektor budownictwa i transport w Polsce na mniej więcej 25 miliardów euro (około 110 miliardów złotych)³¹. Poziom kosztów zależy jednak od ceny uprawnień na rynkach finansowych. W jednej z analiz szacowano, że jeśli inwestorzy podbiją tę stawkę, to w roku 2030 cena poszerzenia ETS na

²⁹ C. Bachański, *Unia Europejska przed przepaścią*, <https://wei.org.pl/2023/aktualnosci/cezary-bachanski/unia-europejska-nad-przepascia/> (dostęp: 27.06.2023).

³⁰ *W UE jest presja na rozszerzenie ETS zamiast zawieszenia? Złotowski: Oczywiście, że tak. To jest absurdalne*, <https://wpolityce.pl/polityka/578392-nasz-wywiad-zlotowski-w-ue-jest-presja-na-rozszerzenie-ets> (dostęp: 27.02.2022).

³¹ *Wpływ pakietu Fit for 55...*, s. 3.

transport i budownictwo może wzrosnąć nawet do 7100 złotych dla każdego polskiego gospodarstwa domowego³².

Na tym przykładzie można zauważyć, że koszty transformacji klimatycznej uderzały przede wszystkim w najbardziej ubogie grupy społeczeństwa, jak również w małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP). Konsekwencją wyższych cen energii i paliw wynikających z ETS2 miały być droższe dobra konsumpcyjne i spożywcze, co zmniejszało dochód rozporządzalny polskich gospodarstw domowych i obniżało ich standard życia. „Polityka klimatyczna EU zwiększy także koszty produkcji żywności z uwagi na podwyższenie cen gazu (ETS, dyrektywa metanowa i obłożenie systemem ETS transportu morskiego, to jest także dostaw LNG), wykorzystywanego w produkcji nawozów”³³. W ten sposób transformacja klimatyczna w połączeniu z kryzysem energetycznym i agresją rosyjską na Ukrainę prowadziła do wielkiego ryzyka gospodarczego, w tym również żywnościowego, zwłaszcza dla najuboższych Polaków.

Łączne koszty wdrażania polityki klimatycznej UE nie zamykały się w kwocie 527,5 miliarda euro, to jest około 2,4 biliona złotych. Szacunek ekspertów Banku Pekao nie uwzględniał bowiem w pełni dwóch ważnych pozycji, które mogą generować dodatkowe obciążenia. Dotyczą one inwestycji w energetykę jądrową oraz kosztów dostosowania budynków do standardów efektywności energetycznej wprowadzanej przez prawo europejskie.

Przykładowo dyrektywa w sprawie charakterystyki energetycznej budynków³⁴ wymagała, aby wszystkie nowo powstające obiekty publiczne i prywatne były bezemisyjne (od roku 2027 dotyczy to budynków publicznych, a od 2030 pozostałych). Na istniejące już zabudowania nakładała obowiązek kosztownych prac modernizacyjnych, które podwyższą klasę charakterystyki energetycznej w kierunku efektywności energetycznej i niskiej emisyjności. W ten sposób każdy właściciel budynku w Polsce będzie musiał dokonać oceny emisyjności i uzyskać tak zwany paszport energetyczny, a także pod groźbą surowych kar będzie musiał w określonym czasie przeprowadzić modernizację techniczną. Niekiedy będzie to skutkowało całkowitą zmianą zasilania w ciepło i energię. Paszport energetyczny będzie wpływał na cenę nieruchomości, a koszty modernizacyjne mogą być tak wielkie, że właściciele nie będą w stanie im sprostać, albo nie będzie sensu ponoszenia takich kosztów dla niektórych nieruchomości. Inne dokumenty unijne wymuszały montowanie instalacji solarnej na każdym budynku mieszkalnym, komercyjnym i publicznym³⁵.

³² M. Lachowicz, *Zapłacą najubożsi. Koszty wprowadzenia systemu handlu emisjami dla budynków mieszkalnych oraz transportu*, <https://wei.org.pl/2023/publikacje/raporty/admin/raport-zaplaca-najubozsi/> (dostęp: 27.06.2023).

³³ *Ibidem*, s. 11.

³⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie charakterystyki energetycznej budynków, Bruksela, dnia 15.12.2021, COM(2021) 802 final, 2021/0426(COD).

³⁵ Strategia UE na rzecz energii słonecznej, Komisja Europejska, Bruksela, dnia 18.5.2022 r., COM(2022) 221 final.

Docelowo dyrektywa w sprawie charakterystyki energetycznej budynków planowała całkowite wycofanie paliw kopalnych z ogrzewania i chłodzenia budynków do roku 2039. Będzie to miało konsekwencje nie tylko dla właścicieli nieruchomości, ale również zakładów energetycznych i ciepłownictwa systemowego, a tym samym wymusi w praktyce znacznie szybsze dochodzenie do gospodarki zeroemisyjnej aniżeli w roku 2050. Łączyło się to ze skróceniem okresu transformacji klimatycznej, a tym samym skumulowaniem wydatków w czasie.

Według polskiej długoterminowej strategii renowacji budynków całkowite nakłady inwestycyjne, niezbędne do poniesienia w latach 2021–2050, wyniosą 1,54 biliona złotych³⁶. Będą to koszty przeznaczone na głęboką termomodernizację dostosowującą nieruchomości do standardu niskiego zapotrzebowania na energię (poniżej 50 kWh/(m²·rok) energii pierwotnej) oraz wymianę źródeł ciepła na bezemisyjne. Eksperti Konfederacji Lewiatan oceniali, że do roku 2030 termomodernizacja budynków mieszkalnych i użyteczności publicznej będzie wymagała poniesienia 400 miliardów złotych kosztów inwestycyjnych³⁷. Później będą one jeszcze bardziej rosnąć, co obciążać będzie właścicieli nieruchomości — gospodarstwa domowe, władze publiczne i przedsiębiorców — prawdopodobnie przy pewnej pomocy państwa. Ostatecznie będą to jednak koszty wszystkich podatników.

Jednym z problemów transformacji klimatycznej było to, że nie mogła ona opierać się tylko i wyłącznie na odnawialnych źródłach energetycznych (OZE). Według niektórych ekspertów Polska może bezproblemowo zwiększać udział OZE z 21% (odnotowany w roku 2022) do około 32%. Jednak już wzrost do poziomu 50% jest opcją mało realną, gdyż wiązałoby się to z ogromnymi nakładami inwestycyjnymi przy jednoczesnym niewykorzystaniu potencjału produkcji od 20 nawet do 34%³⁸ — tyle mniej więcej wynosiłyby nadwyżki podaży energii z OZE w okresach szczytu produkcji, które prawdopodobnie nie mogłyby zostać w żaden sposób wykorzystane. Przypomnijmy, zgodnie z polityką klimatyczną UE udział źródeł odnawialnych miał osiągnąć 42,5% do roku 2030.

Dodatkowo cena energii w Polsce musiała wzrastać. Wynikało to nie tylko z rosnących kosztów pozwoleń ETS; oprócz tego cena prądu obejmowała bowiem, z jednej strony, rekompensaty dla wytwórców OZE w przypadku konieczności odłączenia tych instalacji od systemu energetycznego (zwłaszcza w czasie nadwyżki produkcji przez nie energii), a z drugiej — dopłatę dla konwencjonalnych elektrowni węglowych i gazowych, aby pozostawały w gotowości do zasilania systemu

³⁶ Długoterminowa strategia renowacji budynków. Wspieranie renowacji krajowego zasobu budowlanego, Warszawa 2022 (załącznik do uchwały nr 23/2022 Rady Ministrów z dnia 9 lutego 2022 r.).

³⁷ *Efektywność energetyczna budynków — szanse i wyzwania dla polskich firm*, s. 77, https://lewiatan.org/wp-content/uploads/2022/09/efektywnosc_energetyczna_budynkow_OK.pdf (dostęp: 27.06.2023).

³⁸ W. Mielczarski, *Jedna literka przesądzi o porażce OZE w Polsce*, <https://biznesalert.pl/oze-energia-polityka-europa-polska-energetyka/> (dostęp: 27.06.2023).

na wypadek zaprzestania produkowania energii przez OZE³⁹. Dlatego transformacja klimatyczna zaprojektowana w Europie Zachodniej powodowała, że gospodarki w Europie Środkowej stawały się coraz mniej konkurencyjne — przykładowo ceny energii były tam najwyższe (w Polsce, na Słowacji i Węgrzech). Najwyższy wzrost tych cen w latach 2019–2023 w skali całej UE odnotowała Polska (o 217%) oraz Węgry (o 204%)⁴⁰. Cena prądu w Polsce w roku 2023 była średnio o połowę wyższa aniżeli w Niemczech⁴¹.

Biorąc pod uwagę niestabilność systemu energetycznego wynikającą z dotychczas implementowanych OZE, aby osiągnąć bezpieczeństwo systemowe, należało oprzeć się na technologiach umożliwiających bardziej ekologiczne wykorzystywanie węgla (przykładowo podziemnym spalaniu węgla i magazynowaniu CO₂ oraz produkcji paliw płynnych z węgla w technologiach tak zwanego czystego węgla), ewentualnie na bardziej stabilnych odnawialnych źródłach energii (takich jak geotermalna lub energia skał) lub na rozwoju energetyki jądrowej. Tymczasem wstępny koszt planowanych w Polsce dużych elektrowni jądrowych oraz kilkudziesięciu małych (tak zwanych SMR-ów) szacowano na ponad 1 bilion złotych⁴².

Inne, alternatywne technologie energetyczne bądź ciepłownicze były również kosztowne, choć jednak w mniejszym stopniu aniżeli energetyka nuklearna. Były także bardziej bezpieczne, bo opierały się wyłącznie na polskich zasobach i surowcach. Dotyczyło to między innymi podziemnego spalania węgla kamiennego, w wyniku którego można było produkować komponenty paliwowe lub paliwa silnikowe (amoniak), względnie otrzymać wodór. W ten sposób omawiane technologie mogłyby zasilić nie tylko energetykę lub ciepłownictwo, ale również cały przemysł chemiczny, łącznie z produkowaniem nawozów⁴³. Ponadto amoniak wytwarzany w wyniku zgazowania węgla był lepszym sposobem magazynowania wodoru niż inne dostępne metody. Innym źródłem polskich surowców była tak zwana geotermia głęboka lub pozyskiwanie energii skał. W przypadku tej pierwszej

³⁹ T. Cukiernik, *OZE destabilizują system — rozmowa z prof. dr. hab. inż. Władysławem Mielczarskim*, <https://dorzeczy.pl/ekonomia/530133/mielczarski-oze-destabilizuja-system.html> (dostęp: 27.01.2024).

⁴⁰ V. Jack, V. Folkman, G. Coi, *Franco-German energy cash splash strains EU single market*, <https://www.politico.eu/article/france-germany-energy-cash-splash-strains-eu-single-market/> (dostęp: 27.02.2024).

⁴¹ J. Frączyk, *Prąd o połowę droższy niż w Niemczech i najdroższy w Europie. Oto czemu przeplacamy*, <https://businessinsider.com.pl/gospodarka/prad-o-polowe-drozszy-niz-w-niemczech-najdrozszy-w-europie-czemu-przeplacamy/zz8de5l> (dostęp: 27.01.2024).

⁴² B. Oksińska, *Niebotyczne koszty budowy elektrowni jądrowych. Oto najnowsze wyliczenia*, <https://businessinsider.com.pl/biznes/niebotyczne-koszty-budowy-elektrowni-jadrowych-oto-najnowsze-wyliczenia/yx13ejc> (dostęp: 27.06.2023).

⁴³ *Ekspert: Zgazowanie węgla powinno być w strategii Polski. Obecnie liderem tej technologii są Chiny* [wywiad z profesorem Markiem Ściążko], <https://energetyka24.com/gornictwo/ekspert-zgazowanie-węgla-powinno-byc-w-strategii-polski-obecnie-liderem-tej-technologie-sa-chiny-wywiad> (dostęp: 27.12.2023).

każdy niemiecki odwiert miał kosztować około 80 milionów euro⁴⁴, instalacje włoskie zaś — około 175 milionów euro⁴⁵.

Duże znaczenie dla bezpieczeństwa ma to, że energetyka jądrowa w Polsce mogła oprzeć się w części na krajowych złożach uranu. Niemniej technologie atomowe (jak również wiele innych technologii klimatycznych stosowanych w Polsce) były w roku 2023 tylko zagraniczne. Tempo wymuszanych przez Brukselę zmian klimatycznych uniemożliwiało polskim naukowcom i przedsiębiorstwom prowadzenie skutecznych prac nad krajowymi technologiami. Innymi słowy, transformacja klimatyczna była zaprojektowana w taki sposób, aby Polacy kupowali przede wszystkim rozwiązania zewnętrzne, zamiast wspierać endogeniczny rozwój własnej gospodarki. Trudniej było też rozwijać takie technologie w Polsce, które jednocześnie mogły opierać się na krajowych surowcach, a tym samym być najlepszym rozwiązaniem z punktu widzenia bezpieczeństwa energetycznego.

Polityka klimatyczna UE rodziła kolejne koszty wynikające z biurokratycznego podejścia elit brukselskich, jak również ideologicznego przekonania, że należy krzewić idee klimatyczne we wszystkich sferach działalności ludzkiej. W związku z tym narzucano przedsiębiorcom ogromne ciężary sprawozdawczości w zakresie zrównoważonego rozwoju (ang. *Corporate Sustainability Reporting Directive*, CSRD)⁴⁶. Dyrektywa w tej sprawie nakładała obowiązek ujawniania danych na około 3650 polskich firm, a więc 22 razy więcej niż wcześniej. Raportowanie miało być bardzo pracochłonne, a przez to kosztowne. Standardy raportowania zawierały ponad 1100 pozycji, gdzie firma musiała dostarczyć informacje⁴⁷. Przedsiębiorstwa bezpośrednio objęte dyrektywą co roku będą ponosić koszt w wysokości od 1,4 do 2,6 miliarda złotych. Dodatkowo poniosą jednorazowy koszt dostosowania się do tej regulacji w wysokości od 0,8 do 1,1 miliarda złotych. Dyrektywa pociągała również koszty sprawozdawczości u kontrahentów firm bezpośrednio objętych standardami raportowania. W skali całego kraju oznaczało to koszt 8 miliardów złotych rocznie i około 1,4 miliarda złotych jednorazowo na wdrożenie przepisów⁴⁸. Było to więc kolejne obciążenie dla wielu mniejszych polskich przedsiębiorców wynikające z polityki klimatycznej UE.

⁴⁴ *Silenos Energy secures project financings for Bruck geothermal project, Germany*, <https://www.thinkgeoenergy.com/silenos-energy-secures-project-financings-for-bruck-geothermal-project-germany/> (dostęp: 27.10.2023).

⁴⁵ *Initial power plant — Tuscany / Italy. Technology, History, Development, Project and Opportunities for Europe*, St. Gallen 2019.

⁴⁶ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2464 z dnia 14 grudnia 2022 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) nr 537/2014, dyrektywy 2004/109/WE, dyrektywy 2006/43/WE oraz dyrektywy 2013/34/UE w odniesieniu do sprawozdawczości przedsiębiorstw w zakresie zrównoważonego rozwoju, PE/35/2022/REV/1, OJ L 322, 16.12.2022, s. 15–80.

⁴⁷ D. Olko, *Pod ciężarem ESG. Koszty raportowania ESG dla małych i średnich firm w Polsce*, <https://wei.org.pl/wp-content/uploads/2023/04/Pod-ciezarem-ESG.pdf> (dostęp: 27.06.2023).

⁴⁸ *Ibidem*, s. 6.

Podsumowując, należy uznać, że koszty transformacji klimatycznej zaprojektowanej przez UE i wdrażanej w Polsce będą astronomiczne — wyniosą od 4 do 5 bilionów złotych (czyli około 1 bilion euro), choć mogą jeszcze wzrosnąć⁴⁹. Niższa analiza nie obejmuje przykładowo wydatków związanych z upowszechnianiem samochodów elektrycznych. Wadą projektu unijnego była głęboka asymetria między kosztami ponoszonymi w Polsce i krajach Europy Zachodniej. Te ostatnie były lepiej przygotowane do tej transformacji, z reguły bogatsze, jak również dysponowały wieloma technologiami i urządzeniami, które zamierzały sprzedać stronie polskiej. To wszystko sprawiało, że agenda klimatyczna UE pogłębiała egzogeniczność polskiej gospodarki zarówno pod względem technologicznym, jak i w dużej mierze surowcowym. Koszty transformacji klimatycznej w Polsce, także w wymiarze rosnącej ceny prądu, obniżały konkurencyjność gospodarki, a tym samym zdolności jej strategicznego rozwoju. To prowadzi do wniosku, że unijna polityka klimatyczna mogła ograniczyć podmiotowość gospodarczą Polski.

Podsumowanie

Po rosyjskiej inwazji na Ukrainę w 2022 roku Europa i świat wkroczyły w przynajmniej kilkunastoletni okres turbulencji geopolitycznych, w tym również wojen hybrydowych bądź konwencjonalnych. Tak można sądzić między innymi po wypowiedziach politologów i polityków rosyjskich, którzy przewidują około 20 lat napięć geopolitycznych⁵⁰. Oznacza to, że w tym czasie będziemy znajdować się pod zwiększonym zagrożeniem imperializmu moskiewskiego. Na znaczeniu zyskuje tym samym potencjał wojskowy i sojuszniczy Polski, tym bardziej że wojna na Ukrainie faktycznie toczyła się o kontrolę nad Europą Środkową i Wschodnią. Istotnym wyzwaniem była tym samym strategia gospodarcza, gdyż od potencjału w tej dziedzinie zależą w dużej mierze zdolności wojskowe.

Dlatego sprawą absolutnie fundamentalną jest położenie nacisku na rozwój krajowego przemysłu zbrojeniowego, jego możliwości zarówno produkcyjne, jak i technologiczne. Ponieważ zagrożenie w sferze bezpieczeństwa dotyczy wszystkich państw naszego regionu, rzeczą naturalną powinien być rozwój współpracy politycznej, gospodarczej i wojskowej państw wschodniej flanki NATO, łącznie ze Szwecją, Finlandią i Ukrainą. W centrum tej współpracy powinno być rozwijanie przemysłu zbrojeniowego.

W celu zwiększenia podmiotowości gospodarczej polskie władze mogą skupić się na rozwoju czterech strategicznych sektorów — przemysłu zbrojeniowe-

⁴⁹ Por. T.G. Grosse, *The real cost of Fit for 55: will we be able to bear it?*, <https://sovereignty.pl/the-real-cost-of-fit-for-55-will-we-be-able-to-bear-it/> (dostęp: 29.07.2023).

⁵⁰ Według Miedwiediewa wojna na Ukrainie może trwać dziesiątki lat, <https://www.rp.pl/konflikty-zbrojne/art38530361-wedlug-miedwiediewa-wojna-na-ukrainie-moze-trwac-dziesiatki-lat> (dostęp: 27.05.2023).

go, energetycznego, cyfrowego i finansowego. Takie właśnie kierunki wynikają z zagrożenia bezpieczeństwa państwa, unijnej polityki klimatycznej, kierunków transformacji globalnej gospodarki, a także potrzeby wzmacniania potencjału instytucji finansowych do stymulowania działań inwestycyjnych, eksportowych i innowacyjnych. Oprócz tego należy wzmacniać jakość systemów: edukacyjnego, akademickiego i naukowego.

Istnieje jeszcze jedno uwarunkowanie strategiczne, które uzasadnia taki dobór kierunków rozwoju. Otóż polskie władze postawiły na energię atomową jako docelową podstawę krajowego miks energetycznego. Wymaga to pogłębienia badań naukowych w tym obszarze, jak również rozwoju odpowiednich kadr oraz kooperantów dla zakładów energetycznych. Obiecująca w tym względzie może być współpraca z uczelniami i przedsiębiorstwami ukraińskimi. W tym samym czasie zagrożenie ze strony Rosji może powodować, że polskie elity zaczną w końcu rozważać potrzebę rozwoju własnego potencjału broni nuklearnej⁵¹. Trudno nie dostrzec w tym względzie synergii między potrzebami energetycznymi, bezpieczeństwem państwa oraz chęcią pogłębienia wielopłaszczyznowej współpracy w regionie.

Jak dowodzą doświadczenia „tygrysów azjatyckich” (łącznie z przykładem chińskim), podmiotowość gospodarcza wymaga silnego państwa oraz długofalowej strategii geoeconomicznej rządu, która będzie odpowiadać na wyzwania geopolityczne i wykorzystywać do tego celu narzędzia gospodarcze. Polityka przemysłowa powinna wspierać kształtowanie najbardziej konkurencyjnych i innowacyjnych korporacji (lub championów przemysłowych) — konkurencyjnych w skali międzynarodowej oraz współpracujących z sektorem MŚP. Celem powinien być rozwój potencjału endogennego, promocja eksportu oraz rozwój współpracy w Europie Środkowej i Wschodniej.

Przykładem powiązania tych wszystkich celów może być transformacja klimatyczna. Rządowa strategia w tym obszarze powinna w większym stopniu zadbać o bezpieczeństwo energetyczne i gospodarcze, a więc opierać się przede wszystkim na krajowych zasobach i surowcach, dlatego w większym stopniu należy rozwijać neutralne dla klimatu metody pozyskiwania energii i ciepła z zasobów lokalnych, na przykład techniki zgazowania węgla, energetykę geotermalną i wykorzystującą energię skał. Omawiana strategia powinna wspierać polską innowacyjność i rozwój rodzimych technologii oraz ich producentów. Wdrażanie takiej strategii klimatycznej może prowadzić do wzmocnienia podmiotowości gospodarki i jej konkurencyjności eksportowej. Tymczasem analizowany w tym artykule przypadek polityki klimatycznej UE wdrażanej obecnie w Polsce odbiega od tych założeń; w obecnym kształcie transformacja klimatyczna lansowana przez Brukselę może prowadzić do ograniczenia podmiotowości gospodarczej Polski.

⁵¹ M. Kuź, *Dlaczego potrzebujemy broni jądrowej*, <https://nowakonfederacja.pl/dlaczego-potrzebujemy-broni-jadrowej/> (dostęp: 29.07.2023).

Podobne wnioski płyną z analizy kolejnego przypadku, to jest implementowania w Polsce Europejskiego Funduszu Odbudowy. Niesie on przede wszystkim poważne skutki w postaci zwiększenia zależności politycznej od urzędników unijnych. Tymczasem nie ma podmiotowości gospodarczej bez podmiotowości politycznej w UE. Dlatego zasadnicze znaczenie ma połączenie strategii gospodarczej rozwoju kraju z polityką na arenie unijnej. Celem powinno być blokowanie wszystkich tych projektów geoeconomicznych w UE, które mają na celu wzmacnianie potencjału Niemiec i Francji oraz mogących ograniczać możliwości wzrostu geoeconomicznego dla Polski i Europy Środkowej; w szczególności groźne jest aprobowanie zmian w kierunku centralizacji i federalizacji UE. Strategicznym celem polskiego państwa powinno być zrównoważenie wpływów między zachodnią i wschodnią częścią UE, jak również dążenie do Europy bardziej subsydiarnej, zdecentralizowanej, a tym samym demokratycznej, bo respektującej wolę wyborców w państwach członkowskich.

Bibliografia

- Bachański C., *Unia Europejska przed przepaścią*, <https://wei.org.pl/2023/aktualnosci/cezary-bachanski/unia-europejska-nad-przepascia/>.
- Business Taxation for the 21st Century, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, COM(2021) 251 final*, Brussels 18.05.2021.
- Chazan G., Robinson D., *Juncker rejects German plan to tie EU funding to democracy*, <https://www.ft.com/content/d1b69d8a-46cf-11e7-8519-9f94ee97d996>.
- Ciepiela D., *Koszt transformacji energetycznej Polski do 2030 r. to 240 mld euro*, <https://www.wnp.pl/energetyka/koszt-transformacji-energetycznej-polski-do-2030-r-to-240-mld-euro,401110.html>.
- Cukiernik T., *OZE destabilizują system — rozmowa z prof. dr. hab. inż. Władysławem Mielczarskim*, <https://dorzczy.pl/ekonomia/530133/mielczarski-oze-destabilizuja-system.html>.
- Długoterminowa strategia renowacji budynków. Wspieranie renowacji krajowego zasobu budowlanego*, Warszawa 2022 (załącznik do uchwały nr 23/2022 Rady Ministrów z dnia 9 lutego 2022 r.).
- Dobrowolski M., *Krajowy Plan Odbudowy — dobry interes, tylko dla kogo?*, <https://www.rp.pl/opinie-prawne/art37653571-marek-dobrowolski-krajowy-plan-odbudowy-dobry-interes-tylko-dla-kogo>.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2464 z dnia 14 grudnia 2022 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) nr 537/2014, dyrektywy 2004/109/WE, dyrektywy 2006/43/WE oraz dyrektywy 2013/34/UE w odniesieniu do sprawozdawczości przedsiębiorstw w zakresie zrównoważonego rozwoju, PE/35/2022/REV/1, OJ L 322, 16.12.2022, s. 15–80.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie charakterystyki energetycznej budynków, Bruksela, dnia 15.12.2021, COM(2021) 802 final, 2021/0426(COD).
- Eder F., *Juncker: German plan to link funds and rules would be 'poison'*, <https://www.politico.eu/article/juncker-german-plan-to-link-funds-and-rules-would-be-poison/>.
- Efektywność energetyczna budynków — szanse i wyzwania dla polskich firm*, https://lewiatan.org/wp-content/uploads/2022/09/efektywnosc_energetyczna_budynkow_OK.pdf.
- Ekspert: Zgazowanie węgla powinno być w strategii Polski. Obecnie liderem tej technologii są Chiny [wywiad z profesorem Markiem Ściążko]*, <https://energetyka24.com/gornictwo/ekspert-zgazowanie-węgla-powinno-byc-w-strategii-polski-obecnie-liderem-tej-technologie-sa-chiny-wywiad>.

- ETUC Position on the next generation of own resources for the EU Budget, <https://www.etuc.org/en/document/etuc-position-next-generation-own-resources-eu-budget>.
- Fabbrini F., *The Legal Architecture of the Economic Responses to COVID-19: EMU beyond the Pandemic*, „Journal of Common Market Studies” 60, 2022, nr 1, s. 186–203.
- Frączyk J., *Prąd o połowę droższy niż w Niemczech i najdroższy w Europie. Oto czemu przepłacamy*, <https://businessinsider.com.pl/gospodarka/prad-o-polowe-drozszy-niz-w-niemczech-najdroszy-w-europie-czemu-przepakamy/zz8de5l>.
- Grosse T.G., *Ekspansywny oportunistą. Polityka Komisji Europejskiej wobec praworządności*, „Kwartalnik Prawa Międzynarodowego” 1, 2023, s. 79–106.
- Grosse T.G., *Innowacyjna gospodarka na peryferiach? Wybrane koncepcje teoretyczne oraz doświadczenia rozwoju regionów peryferyjnych*, Warszawa 2007.
- Grosse T.G., *The real cost of Fit for 55: will we be able to bear it?*, <https://sovereignty.pl/the-real-cost-of-fit-for-55-will-we-be-able-to-bear-it/>.
- Heinemann F., *Simulating the distributive effects of the Macron-Merkel-Recovery Fund*, ZEW expert brief, <https://www.zew.de/en/press/latest-press-releases/poland-may-become-largest-net-contributor>.
- Initial power plant — Tuskany / Italy. Technology, History, Development, Project and Opportunities for Europe*, St. Gallen 2019.
- Jack V., Folkman V., Coi G., *Franco-German energy cash splash strains EU single market*, <https://www.politico.eu/article/france-germany-energy-cash-splash-strains-eu-single-market/>.
- Kassim H., *The European commission and the COVID-19 pandemic*, „Journal of European Public Policy” 30, 2023, nr 4, s. 612–634.
- Kolejna generacja zasobów własnych dla budżetu UE, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, COM(2021) 566 final, Bruksela, 22.12.2021 r.
- Kreuder-Sonnen Ch., White J., *Europe and the transnational politics of emergency*, „Journal of European Public Policy” 29, 2022, nr 6, s. 953–965.
- Kuź M., *Dlaczego potrzebujemy broni jądrowej*, <https://nowakonfederacja.pl/dlaczego-potrzebujemy-broni-jadrowej/>.
- Lachowicz M., *Zapłacaj najubożsi. Koszty wprowadzenia systemu handlu emisjami dla budynków mieszkalnych oraz transportu*, <https://wei.org.pl/2023/publikacje/raporty/admin/raport-zaplaca-najubozy/>.
- Mielczarski W., *Jedna literka przesądzi o porażce OZE w Polsce*, <https://biznesalert.pl/oze-energia-polityka-europa-polska-energetyka/>.
- Mielczarski W., *Koszty transformacji energetycznej w Polsce (ANALIZA)*, <https://biznesalert.pl/mielczarski-koszty-transformacji-energetycznej-w-polsce-analiza/>.
- Neukirch R., *Zwei gegen von der Leyen*, <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/europaeisches-parlament-daniel-freund-und-moritz-koerner-zwei-gegen-ursula-von-der-leyen-a-f975dfe6-20a2-41eb-9882-6e292d8c5111>.
- Oksińska B., *Niebotyczne koszty budowy elektrowni jądrowych. Oto najnowsze wyliczenia*, <https://businessinsider.com.pl/biznes/niebotyczne-koszty-budowy-elektrowni-jadrowych-oto-najnowsze-wyliczenia/yx13ejc>.
- Olko D., *Pod ciężarem ESG. Koszty raportowania ESG dla małych i średnich firm w Polsce*, <https://wei.org.pl/wp-content/uploads/2023/04/Pod-ciezarem-ESG.pdf>.
- Paliwo dla dominacji. O ekonomicznych podstawach supremacji geopolitycznej*, red. T.G. Grosse, Warszawa 2020.
- Ptak-Igłowska A., *Rząd nie dopilnował. W tym roku zapłacimy 60 mln zł więcej „podatku od zacofania”*, <https://www.rp.pl/budzet-i-podatki/art37438591-rzad-nie-dopilnowal-w-tym-roku-zaplacimy-60-mln-zl-wiecej-podatku-od-zacofania>.

- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, L 231, 30.6.2021.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2092 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, L 433, 22.12.2020.
- Scheppele K.L., Morijn J., *Frozen: How the EU is Blocking Funds to Hungary and Poland Using a Multitude of Conditionalities*, <https://verfassungsblog.de/frozen/>.
- Silenos Energy secures project financings for Bruck geothermal project, Germany*, <https://www.thinkeoenergy.com/silenos-energy-secures-project-financings-for-bruck-geothermal-project-germany/>.
- Strategia UE na rzecz energii słonecznej, Komisja Europejska, Bruksela, dnia 18.5.2022 r., COM(2022) 221 final.
- Tamma P., *Belgium's knotty politics gives EU's recovery fund its trickiest test yet*, <https://www.politico.eu/article/belgium-government-alexander-de-croo-paul-magnette-offers-litmus-test-for-eu-cash-for-reforms-recovery-fund/>.
- Umowa Partnerstwa Polski i Unii Europejskiej 2021–2027, 6 grudnia 2021 r.
- W UE jest presja na rozszerzenie ETS zamiast zawieszenia? Złotowski: Oczywiście, że tak. To jest absurdalne*, <https://wpolityce.pl/polityka/578392-nasz-wywiad-zlotowski-w-ue-jest-presja-na-rozszerzenie-ets>.
- Według Miedwiediewa wojna na Ukrainie może trwać dziesiątki lat*, <https://www.rp.pl/konflikty-zbrojne/art38530361-wedlug-miedwiediewa-wojna-na-ukrainie-moze-trwac-dziesiatki-lat>.
- Wpływ pakietu Fit for 55 na polską gospodarkę*, <https://www.pekao.com.pl/dam/jcr:4e058ebf-005f-4333-8753-0b6bddefb7e8/Pekao%20-%20Wp%C5%82yw%20Fit%20for%2055%20na%20polsk%C4%85%20gospodark%C4%99%20-%20final.pdf>.
- Zalan E., *EU Parliament parties urge 'no money for Orbán's Hungary'*, <https://euobserver.com/rule-of-law/156957>.