

Piotr Buras

Współpraca: *Bartłomiej Nowak* oraz
Anna Dzieszkowska i Jędrzej Trojanowski

Polska–Niemcy: Partnerstwo dla Europy?

Interesy, opinie elit, perspektywy

Warszawa 2013

Publikacja powstała w ramach wspólnego projektu Centrum
Stosunków Międzynarodowych, Fundacji Konrada Adenauera
i Fundacji Współpracy Polsko-Niemieckiej.



Konrad
Adenauer
Stiftung



CENTRUM STOSUNKÓW MIĘDZYNARODOWYCH
CENTER FOR INTERNATIONAL RELATIONS



FUNDACJA WSPÓŁPRACY
POLSKO-NIEMIECKIEJ
STIFTUNG
FÜR DEUTSCH-POLNISCHE
ZUSAMMENARBEIT

Publikacja jest dostępna w różnych wersjach językowych w Internecie na stronie www.csm.org.pl oraz www.kas.pl

Opinie i tezy zawarte w publikacji odzwierciedlają poglądy i opinie jej autorów.

© Centrum Stosunków Międzynarodowych, Warszawa 2013

Wszelkie prawa zastrzeżone

Centrum Stosunków Międzynarodowych
ul. Emilii Plater 25
00-688 Warszawa

Redakcja techniczna i skład: Michał Olewnik
Projekt graficzny: Michał Olewnik

ISBN: 978-83-88216-87-9

Tezy

- Realizacja projektu polsko-niemieckiego partnerstwa dla Europy dokonuje się w warunkach zasadniczo odmiennych od panujących w chwili „nowego otwarcia” między Polską a Niemcami w 2007/8 roku. Rok po zmianie rządu w Polsce wybuchł kryzys finansowy, który – wraz z będącymi jego następstwem kryzysami zadłużenia i strefy euro – zawładnął całkowicie agendą polityki europejskiej w następnych latach i zmienił dynamikę polityczną w Unii Europejskiej.
- Nowa jakość w stosunkach polsko-niemieckich polega na tym, że po raz pierwszy w ostatnich dwudziestu latach w elitach rządzących obu krajów (tzn. także Niemiec) wyraźna jest oparta na definicji własnych interesów wola polityczna bliskiej współpracy. Jest to przede wszystkim konsekwencja zmian w polityce europejskiej w wyniku kryzysu: Berlin potrzebuje silnego partnera uwiarygadniającego jego politykę, Warszawa zaś wsparcia w dążeniach do centrum decyzyjnego UE.
- Zmiana w logice integracji w wyniku kryzysu euro spowodowała również, że relacje między Polską a Berlinem stanęły w obliczu paradoksalnego wyzwania: podczas gdy obie strony podkreślają wagę wzajemnych relacji i chęć współpracy, groźba, że w wyniku zachodzących procesów Polska i Niemcy znajdą się w dwóch różnych kręgach integracji, stała się dzisiaj realna. Innymi słowy, w momencie, gdy stosunki między Polską a Niemcami są bliskie jak nigdy, ryzyko rozejścia się dróg tych krajów – jeśli reformy w strefie euro powadzić miałyby do powstania dwóch kręgów integracji – jest również większe niż kiedykolwiek wcześniej.

- W każdej z dziedzin potencjalnej bliskiej polsko-niemieckiej współpracy – polityce wschodniej, polityce bezpieczeństwa UE i współpracy energetycznej – jej bilans jest gorszy niż oczekiwano kilka lat temu. W dużej mierze jest to wynik czynników zewnętrznych, ale pokazuje, że polsko-niemieckiemu partnerstwu dla Europy w dalszym ciągu brakuje substancji i wspólnych projektów.
- W polityce wschodniej – mimo kontrowersji wokół ewentualnego bojkotu władz Ukrainy w czasie mistrzostw Europy w piłce nożnej – doszło do znaczącego zbliżenia poglądów polskich i niemieckich elit, które nie różnią się między sobą zasadniczo w ocenie wyzwań wynikających z rozwoju sytuacji za wschodnią granicą UE. Choć dalszym ciągu utrzymują się różnice preferowanych przez oba kraje strategii, stanowi to lepszą niż w przeszłości podstawę do ich współdziałania w zakresie polityki wobec Rosji i krajów Partnerstwa Wschodniego.
- Największym problemem dla relacji Polski i Niemiec w Unii Europejskiej pozostają sfera energetyki i spodziewane lub faktyczne konsekwencje niemieckiej *Energiewende* dla unijnej polityki energetycznej i klimatycznej. Jednocześnie w polityce energetycznej istnieje także duży potencjał współpracy obu krajów, którego nie należy ignorować ze względu na obecne kontrowersje. Dotyczy on rozbudowy sieci energetycznych, kwestii efektywności energetycznej, a zwłaszcza – w średniej i dalszej perspektywie – transformacji w kierunku gospodarki niskoemisyjnej, w której Niemcy mogą być ważnym partnerem dla Polski.
- **Głównym zadaniem dla Polski i Niemiec powinno być poszukiwanie takiego modelu ułożenia relacji między strefą euro a krajami deklarującymi chęć przystąpienia do niej w przewidywalnej przyszłości, które pozwoliłoby zachować jak najwięcej pomostów między oboma grupami czy kręgami integracji. Natomiast w zmienionych warunkach politycznych i instytucjonalnych relacje między strefą euro a tzw. pre-ins oprzeć na bardziej klarownych zasadach. Obok „mapy drogowej”, wskazującej kierunek ku „prawdziwej unii gospodarczej i walutowej”, Unia Europejska potrzebuje także drugiej „mapy drogowej”, definiującej warunki i etapy akcesji do strefy euro pozostałych chętnych do tego państw.**

Spis treści

Wstęp	7
1. Nowe otwarcie	11
2. Polsko-niemiecka <i>Ostpolitik</i> ?	23
3. Pod znakiem <i>Energiewende</i>	48
4. Polityka bezpieczeństwa: więcej Europy, ale mniej zaangażowania (<i>Bartłomiej Nowak</i>) . . .	67
5. Kryzys euro: <i>polnische Wirtschaft</i> sojuszniakiem Niemiec	83
6. W kierunku unii politycznej	98
Szanse i zagrożenia polsko-niemieckiego partnerstwa (<i>Piotr Buras, Janusz Reiter</i>)	121

Wstęp

Gdy politycy w Polsce i w Niemczech utrzymują dzisiaj, że stosunki pomiędzy oboma krajami nigdy nie były lepsze niż obecnie, to do takich deklaracji należy podchodzić z ostrożnym dystansem. Owszem, relacje między Warszawą a Berlinem zbudowane są na wzajemnym zaufaniu i respekcie, których próżno byłoby szukać w takiej skali na przestrzeni nawet ostatnich kilkunastu lat. Niemniej doświadczenie uczy, że partnerstwem Polski i Niemiec w Unii Europejskiej rządzi dialektyka nadmiernych oczekiwań i będących ich następstwem rozczarowań. Zaś nierównoczesność czy niedopasowanie politycznych i intelektualnych procesów zachodzących w obu społeczeństwach prowadzi nierzadko do konfliktów, które uchodziły za dawno już przezwyciężone. Tak stało się po rozszerzeniu Unii Europejskiej na wschód w 2004 roku, kiedy to wydawało się, że droga do realizacji polsko-niemieckiej wspólnoty interesów stanęła właśnie otworem. Polska i Niemcy – związane procesem pojednania intensywnie praktykowanego w latach 90. – miały pełnić rolę motoru integracji europejskiej, razem z Paryżem współdziałając w Trójkącie Weimarskim. Te nadzieje okazały się płonne i przedwczesne, o czym świadczyć mogło nawarstwienie się konfliktów niemal dokładnie w momencie, gdy polsko-niemieckie partnerstwo miało właśnie rozkwitnąć. Polska i Niemcy poszły odrębnymi drogami w czasie wojny w Iraku, nie konsultując swoich pozycji i nie komunikując dostatecznie swoich interesów (wystarczy wspomnieć sławetny „list ośmiu” czy ideę „niemieckiej drogi” kanclerza Schrödera). Spór wybuchł także wokół projektu konstytucji europejskiej i nowego sposobu głosowania w Radzie UE, który zdaniem polskich elit rządzących prowadzić miał do osłabienia pozycji Polski, a wzmocnienia Niemiec. Zaini-

cjowany w tym samym czasie gazociąg bałtycki stał się symbolem niemiecko-rosyjskiego porozumienia ponad głowami Polaków. Wokół projektu placówki upamiętniającej los niemieckich wypędzonych wybuchł konflikt, który przez lata kładł się cieniem na wzajemnych relacjach.

Specyfika wszystkich tych konfliktów polegała na tym, że nie ograniczały się one tylko do różnic poglądów i interesów. Po pierwsze, charakteryzowały się one dużym ładunkiem emocji, zaś obie strony sięgały do arsenału aksjologicznego w celu zdefiniowania dzielących je różnic. W doniesieniach medialnych polskie poparcie dla interwencji w Iraku nie było zwykłą decyzją w polityce zagranicznej, lecz – zdaniem wielu Niemców – wyrazem ślepego proamerykanizmu. I odwrotnie, niemieckie „nie” nie miało w polskich komentarzach racjonalnego tła, lecz w o wiele większym stopniu tradycyjną wrogość do Ameryki. Aksjologiczny charakter zdawał się mieć także konflikt o Centrum przeciwko Wypędzeniom. Sądząc po wielu komentarzach, toczył się on między pamięcią a amnezją, prawdą a fałszem, nacjonalizmem a otwartością. To samo dotyczy konstytucji europejskiej i gazociągu. Po drugie, większe i mniejsze zadrażnienia na linii Warszawa-Berlin nie były w ubiegłych latach efektem przygotowanych strategii i konfrontacji jasno zdefiniowanych interesów. Do pewnego stopnia były one skutkiem splotu wydarzeń i okoliczności (wojna w Iraku, zmiana rządów w Polsce w 2005 roku), których wcześniej nie dało się przewidzieć oraz toczących się niezależnie od siebie dyskursów w obu krajach (o pamięci, o emancypacji polityki zagranicznej itd.), które niejako mimowolnie doprowadzały do zaostrzenia wzajemnych nieporozumień¹. Nieprzewidziane zdarzenia są solą polityki, dlatego miernikiem trwałości i nośności konstrukcji politycznego partnerstwa między państwami jest wytrzymałość na ich występowanie.

Czy w 2012 roku relacje polsko-niemieckie odporne są już na takie tąpnięcia? Niewątpliwie w ubiegłych latach obie strony włożyły wiele wysiłku w to, żeby oprzeć ja na trwałym fundamencie. Po zwycięskim

1 Por. Piotr Buras, Fatalizm nierównoczesności: elity Polski i Niemiec po rozszerzeniu Unii Europejskiej na wschód, w: Lena Kolarska-Bobińska, Mateusz Falkowski (red.), Polska-Niemcy-Francja. Wzajemne postrzeganie po rozszerzeniu UE, Warszawa 2008, s. 68–100.

wyborach jesienią 2007 roku premier Donald Tusk zadeklarował „nowe otwarcie” w stosunkach z Niemcami, które w okresie rządów poprzedniej koalicji znalazły się impasie. Prezentując priorytety Polski w polityce zagranicznej nowy minister spraw zagranicznych Radosław Sikorski stwierdził, że Polska oczekuje od Niemiec „partnerskiego dialogu o charakterze strategicznym, na wzór stosunków niemiecko-francuskich” oraz wyraził gotowość do bliskiej współpracy w celu przezwyciężenia historycznych obciążeń. O tym, że nie były to puste deklaracje, lecz wyraz strategicznej reorientacji, świadczyły kolejne wystąpienia i działania przedstawicieli rządu. Niedługo później w programowym wystąpieniu w Poznaniu minister Sikorski zaprezentował bardziej szczegółową ofertę współpracy z Niemcami pod ambitnym hasłem „Partnerstwa dla Europy”². W następnych latach zastąpiło ono w słowniku przedstawicieli pochodzącą z wczesnych lat 90. formułę „polsko-niemieckiej wspólnoty interesów”. Ta zmiana nie miała tylko leksykalnego charakteru. Sikorski podkreślał, że partnerstwo nie oznacza braku różnicy stanowisk czy interesów, które powinny być przedmiotem rzeczowego dialogu. Chodzi o to, żeby „odebrać się od istniejącej po obu stronach stereotypowej filozofii stosunków polsko-niemieckich, w której punktem centralnym były nierozwiązane sprawy z przeszłości, traktowane jako przeszkody nie do pokonania w sojuszniczej współpracy z Niemcami”. W projektowanym „partnerstwie” nacisk położony miał być na wspólne działania ukierunkowane na projekty w celu pogłębienia integracji – bez rezygnacji z realizacji własnych, często rozbieżnych z Niemcami, interesów. Sikorski zarysował precyzyjnie obszary, w których taka współpraca byłaby pożądana i mogłaby mieć miejsce: po pierwsze, Europejska Polityka Sąsiedztwa (Polska zgłosiła akurat wtedy wspólnie ze Szwecją ideę Partnerstwa Wschodniego), po drugie, polityka bezpieczeństwa i obrony UE, po trzecie, wspólna polityka energetyczna w UE. W dalszej kolejności minister wymienił kwestie przeglądu budżetu unijnego, współpracy naukowej oraz transgranicznej.

Idea partnerstwa dla Europy z Niemcami spotkała się z przyjaznym odzewem w Berlinie. Nowy (po zmianie koalicji po wyborach jesienią

2 Radosław Sikorski, Polska-Niemcy. Partnerstwo dla Europy, Przegląd Zachodni, nr 3, 2008, s. 3–10.

2009 roku) sekretarz stanu w niemieckim MSZ Werner Hoyer nazwał zwrot w stosunkach z Polską „najbardziej radosnym zjawiskiem w polityce zagranicznej ostatnich miesięcy”³. Po wyborach prezydenckich we Francji wiosną 2012 roku, kiedy Nicolasa Sarkozy zastąpił Francois Hollande, „The Wall Street Journal” sugerował wręcz, że sprawdzony w europejskim przywództwie duet Merkel-Sarkozy („Merkozy”) zastąpiony zostanie przez „Mertuska”⁴. Choć takie przewidywania uznano w Polsce za przesadzone i na wyrost⁵, to idea europejskiej osi Berlin-Warszawa⁶ i stawki na Niemcy⁷ spotkała się z dużą sympatią w elitach rządowych i mediach.

Niniejszy raport analizuje aktualny stan partnerstwa polsko-niemieckiego dla Europy oraz poglądy elit politycznych obu krajów na temat tego projektu oraz interesów Polski i Niemiec w kluczowych obszarach dla tej współpracy. Rozdział 1 poświęcony będzie „nowemu otwarciu” w stosunkach polsko-niemieckich oraz jego politycznym i społecznym fundamentom. W trzech następnych rozdziałach (2–4) analizie poddane zostaną trzy najważniejsze dziedziny polityki, w których – biorąc za punkt odniesienia poznańskie przemówienie ministra Sikorskiego – współpraca obu krajów ma szczególne znaczenie: polityka wschodnia, polityka energetyczna i polityka bezpieczeństwa. Trwająca debata o strefie euro i przyszłych reformach Unii Europejskiej będzie ważnym testem dla możliwości współkształtowania Europy przez Polskę i Niemcy. O tym wymiarze mowa będzie w rozdziałach 5 i 6. W analizie wykorzystano opinie i wiadomości uzyskane w przeprowadzonych latem i jesienią 2012 przez Piotra Burasa, Annę Dzieszkowską, Bartłomieja Nowaka i Jędrzeja Trojanowskiego rozmowach z wieloma polskimi i niemieckimi politykami, urzędnikami i ekspertami.

3 Na spotkaniu z dziennikarzami zagranicznymi we wrześniu 2010 roku.

4 Kamil Tchorek, A German-Polish Partnership?, The Wall Street Journal, 23.05.2011.

5 Bartosz Wieliński, Merkotusk, Gazeta Wyborcza, 28.05.2012.

6 Jacek Pawilcki, Oś Warszawa-Berlin, Gazeta Wyborcza, 7.05.2011.

7 Maciej Nowicki, Stawiamy na Niemcy, <http://polska.newsweek.pl/stawiamy-na-niemcy,85628,1,1.html>, 12.12.2011.

1. Nowe otwarcie

Realizacja projektu polsko-niemieckiego partnerstwa dla Europy dokonuje się w warunkach zasadniczo odmiennych od panujących w chwili, kiedy ta idea została sformułowana. Rok po zmianie rządu w Polsce i raptem kilka miesięcy po sformułowaniu przez niego nowej polityki wobec Niemiec wybuchł kryzys finansowy, który – wraz z będącymi jego następstwem kryzysami zadłużenia i strefy euro – zawładnął niemal całkowicie agendą polityki europejskiej w następnych latach i zmienił dynamikę polityczną w Unii Europejskiej. To właśnie los strefy euro stał się obszarem, w którym decydować miała się odtąd nie tylko przyszłość nowych konstelacji politycznych w UE, lecz także przyszłość samej Unii. Dla stosunków polsko-niemieckich ta sytuacja ma istotne znaczenie. Wyznacza bowiem ramy strukturalne, w jakich idea partnerstwa z Niemcami może być realizowana. Dynamika zmian w strefie euro i wymuszonych kryzysem reform instytucjonalnych w ograniczonym tylko stopniu daje się sterować przez politycznych decydentów i zmierza w kierunku, który jeszcze kilka lat temu był nie do wyobrażenia. Po nieudanych referendum we Francji i Holandii, gdzie odrzucono europejską konstytucję, dalsze pogłębienie integracji europejskiej uważano za nierealistyczne. Przyjęty w 2009 roku traktat lizboński uchodził za ostatnią na długi czas reformę instytucjonalną UE. Dyskusje o *finalite* europejskiej integracji, tak żywe na początku ubiegłej dekady, przestały zajmować europejskie elity. Pod wpływem kryzysu ostatnich lat sytuacja zmieniła się w dramatyczny sposób. Konstrukcja unii walutowej zaprojektowana w traktacie z Maastricht okazała się chwiejna. Konieczność zacieśnienia współpracy gospodarczej i fiskalnej w strefie euro w celu stabilizacji wspólnej waluty

nie ulega dzisiaj wątpliwości i stanowi przedmiot coraz szerszego konsensusu w elitach politycznych. W toczącej się dyskusji o „prawdziwej unii gospodarczo-walutowej” i integracji politycznej Polska i Niemcy biorą udział z zupełnie odmiennych pozycji. Niemcy okazały się (nawet jeśli z oporami i wbrew własnej woli) głównym rozgrywającym w tej batalii o przyszłość wspólnej waluty. Polska zaś – jako kraj nie należący do strefy euro – nie ma oczywistego miejsca w centrum tej rozgrywki. Zarówno polscy, jak i niemieccy eksperci zwracają uwagę na zmianę w filozofii integracji, która dokonała się w latach kryzysu: to stabilizacja i umocnienie strefy euro stała się absolutnym priorytetem dla Unii Europejskiej, podczas gdy inne cele – w tym utrzymanie spójności całej wspólnoty – zeszły na dalszy plan. Opcja zróżnicowanej integracji (unii wielu prędkości lub kilku kręgów integracji) zyskała na znaczeniu w debatach politycznych i intelektualnych.

Nie tylko jednak kryzys euro spowodował, że rozwój wypadków w UE i poza nią potoczył się inaczej niż można było spodziewać się w początkach rządu Donalda Tuska, kiedy formułowano koncepcję „partnerstwa dla Europy”. Jeśli przyjrzeć się zdefiniowanym wówczas najważniejszym obszarom polsko-niemieckiego współdziałania, to jego bilans i perspektywy są mniej budujące niż świadczyłyby deklaracje o osi Berlin-Warszawa. W istocie sytuacja w każdej z tych dziedzin – polityce sąsiedztwa, polityce bezpieczeństwa UE i współpracy energetycznej – wygląda dzisiaj gorzej niż spodziewano się kilka lat temu.

Po pierwsze, sytuacja polityczna we wschodnim sąsiedztwie Unii Europejskiej jest wysoce niezadowolająca. Inicjując Partnerstwo Wschodnie Polska i wspierając ją w tym projekcie Niemcy kierowały się celem wzmacniania procesów demokratycznych i modernizacji państwa w krajach objętych tym programem. Tymczasem w zgodnej opinii większości obserwatorów w ostatnich latach odnotowano pod tym względem regres (wyjątkiem jest Mołdawia)⁸. W szczególności odnosi się to do Ukrainy, będącej nie tylko najważniejszym krajem regionu, lecz także państwem

8 Por. European Integration Index for Eastern Partnership Countries, Renaissance Foundation, May 2012, http://www.eap-index.eu/sites/default/files/EaP%20Index%202012_0.pdf

najbardziej zaawansowanym w procesie zbliżania się do UE. Wprawdzie w marcu 2012 roku parafowano wprawdzie umowę stowarzyszeniową, co zwłaszcza w Polsce uznano za sukces, ale w związku z polityką wewnętrzną prezydenta Janukowycza (prześladowanie opozycji) nie została ona podpisana. W dodatku „arabska wiosna” 2011 roku i jej następstwa sprawiły, że uwaga europejskich decydentów skupiła się na południowym sąsiedztwie UE. Kryzys euro sprawił ponadto, że zewnętrzne relacje UE generalnie zeszły na drugi plan. W przypadku polsko-niemieckiej współpracy i flagowego projektu Partnerstwa Wschodniego także nie odnotowano spektakularnych postępów.

Po drugie, idea wzmocnienia europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony, która miała być jednym z kół zamachowych polsko-niemieckiego partnerstwa, w dalszym ciągu pozostaje w sferze planów i dyskusji. Wysiłki podejmowane w tym celu (np. utworzenia wspólnej kwatery głównej UE) w trakcie polskiego przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej nie spotkały się z większym zainteresowaniem nie tylko ze strony Francji, lecz także Niemiec (mimo deklaratywnego wsparcia wyrażonego we wspólnych dokumentach). Podczas gdy Wielka Brytania i Francja zdecydowały się na zacieśnienie współpracy wojskowej w wymiarze bilateralnym i poza ramami instytucjonalnymi UE, Polska i Niemcy nie były w stanie zaoferować się jako wiarygodny partner w dyskusji nad budową bardziej zintegrowanych struktur UE w polityce bezpieczeństwa. Postawa obu krajów wobec konfliktu w Libii sprawiła, że wątpliwości, czy kraje są zdolne do odgrywania takiej roli, tylko narosły.

Po trzecie, bodaj najbardziej kontekst polsko-niemieckiej współpracy zmienił się w ostatnich latach w dziedzinie polityki energetycznej. Jeszcze na początku 2011 roku premier Donald Tusk i kanclerz Angela Merkel wystosowali wspólny list wzywający do większej integracji rynków elektryczności energii jako kluczowego elementu polityki gospodarczej i relacji z partnerami zewnętrznymi w polityce energetycznej⁹. Po okresie sporów o gazociąg bałtycki ta wspólna inicjatywa mogła symbolizować otwarcie nowego rozdziału w polsko-niemieckich relacjach i służyć za wyraz innego sposobu definiowania wspólnych interesów. Po katastrofie

w Fukushima i w wyniku podjętych pod jej wpływem decyzji politycznych w Niemczech ta ostrożnie zarysowująca się harmonia w polsko-niemieckich w sprawach energetycznych się skończyła. W czerwcu 2011 roku Niemcy podjęły decyzję o ostatecznym odejściu od energii atomowej do 2022 roku i zastąpieniu jej energią pozyskiwaną ze źródeł odnawialnych. Podjęta na szczelbu narodowym decyzja ma istotne implikacje dla postawy Niemiec w UE otwierając raczej nowe pole konfliktu niż współpracy z Polską. *Energiewende* postrzegana jest w Polsce jako czynnik ryzyka, a nawet zagrożenie dla polskich interesów gospodarczych. Liczni polscy eksperci uważają, że to właśnie sfera polityki energetycznej jest dzisiaj największym problemem we wzajemnych relacjach.¹⁰

Czy – pomimo dotychczasowych dokonów – „partnerstwo dla Europy” może więc czekać ten sam los, co „polsko-niemiecką wspólnotę interesów”, której nie udało się skonsumować po 2004 roku? Takie obawy mogą wydawać się przedwczesne. Powód, dla którego stosunki polsko-niemieckie różnią się dzisiaj od stanu sprzed 8–10 lat, jest taki, że przekonanie o wadze wzajemnych relacji dla strategii w polityce europejskiej jest w obu krajach dużo głębsze i – jak można przypuszczać – bardziej trwałe. Jeden z byłych ministrów spraw zagranicznych podkreśla, że „wspólny projekt europejski łączy Polskę i Niemcy silniej niż kiedykolwiek wcześniej”.

To także inny paradoksalny efekt obecnego kryzysu, którego dynamika z innych, opisanych wcześniej względów, oznacza dla partnerstwa polsko-niemieckiego istotne ryzyko. Ta nowa dialektyka w stosunkach między Warszawą a Berlinem, czyli napięcie między rzeczywistą polityczną wolą bliskiej współpracy a tendencjami odśrodkowymi w Unii Europejskiej, powoduje, że jej rezultat będzie wypadkową wielu czynników, także niezależnych od strategii decydentów w obu krajach. Aby zastanowić się jednak, jakie są szanse polsko-niemieckiego partnerstwa dla Europy w zmienionych warunkach, należy najpierw określić, na czym polega strategiczny interes obu krajów w forsowaniu tego projektu.

Z perspektywy Berlina atrakcyjność Warszawy jest przede wszystkim funkcją nowej sytuacji politycznej, w jakiej kraj ten znalazł się w wyniku

10 Por. Stanowisko grupy eksperckiej „Polsko-niemieckie impulsy dla Europy”; https://dgap.org/sites/default/files/article_downloads/positionspapier_pl_1.pdf

kryzysu. Niemcy znalazły się w ostatnich latach w roli hegemonu mimo woli, do której wypełnienia ich elity nie były przygotowane. Część polskich ekspertów uważa, że „Niemcy nie chcą dziś być hegemonem, bo to raczej problem, niż prestiż”. Z wyjątkiem fatalnego 2009 roku, kiedy ich PKB skurczył się o 5 proc., gospodarka okazała się wyjątkowo odporna na wstrząsy, przez co nierównowaga gospodarcza w UE dramatycznie się pogłębiła. Podczas gdy Niemcy rozwijały wymianę handlową z zagranicą i biły kolejne rekordy w eksporcie, kraje południowej Europy popadały w coraz większe tarapaty wynikające z zadłużenia i konieczności przeprowadzania drastycznych reform. Oprocentowanie niemieckich obligacji oscylowało latem 2012 wokół zera – Niemcy mogły tym samym zaciągać pożyczki niemal za darmo, gdyż ich papiery wartościowe postrzegane były jako gwarancja bezpieczeństwa w czasach niepewności. Ten wymowny wskaźnik pozycji finansowo-gospodarczej miał konsekwencje polityczne. To na Berlinie spoczął ciężar – gospodarczy i polityczny – ratowania strefy euro przed pogłębieniem kryzysu, a nawet rozpadem. Niemcy nie tylko musiały sięgnąć głęboko do kieszeni (prawda, że na razie głównie w postaci gwarancji, a nie faktycznych przepływów pieniężnych), lecz także wskazać Europie drogę, która prowadziłaby do wyjścia z kryzysu. Żaden inny kraj, ze względu na brak stosownego potencjału gospodarczego i politycznego, nie był w stanie tego zrobić. Z punktu widzenia Berlina sytuacja ta wcale nie była komfortowa. Z jednej strony niemieckie recepty na walkę z kryzysem (polityka oszczędności, zaostrzanie reguł i ścisłe ich przestrzeganie) nie spotkały się z uznaniem w większości państw, szczególnie tych, które korzystając z finansowej pomocy UE zmuszone były stosować się do nałożonych na nie wymogów (redukcji deficytu budżetowego, reform strukturalnych). Model niemieckiego przywództwa szybko znalazł się więc pod pręgierzem europejskiej opinii publicznej. Co więcej, stało się tak nie tylko z powodu aplikowanych przez Berlin metod, lecz także z racji przypisywanej kanclerz Angeli Merkel opieszałości w działaniach i braku zdecydowanego kierunku w jej polityce. Niemcy znalazły się więc – z ich perspektywy – między młotem a kowadłem, między zarzutami hegemonii a nawoływaniami do większego zaangażowania w proeuropejskim duchu.

Z drugiej strony, sytuacja taka pojawiła się po raz pierwszy – w ubiegłych dekadach Niemcy albo nie wysuwały się przed szereg ze swoimi po-

myślami pomne lekcji historii, albo też działały w tandemie z Francją. Tym razem cieniem na tej współpracy położyły się nie tylko początkowe rozbieżności na linii Merkel-Sarkozy, lecz przede wszystkim zła kondycja gospodarcza Francji traktowanej przez ekspertów jako możliwy kandydat do bail-outu. W duecie Merkozy to Berlin nadawał wyraźnie ton. Jeden z polskich obserwatorów zauważa, że „w Europie przed rozszerzeniem rola Francji była znacznie większa. Przystąpienie do Unii nowych krajów wzmocniło wyraźnie pozycję Niemiec. Niemcy wcześniej były na tylnym siedzeniu, kryzys ostatnich lat pokazuje, kto naprawdę się liczy”. Niemcy stały się w ten sposób hegemonem mimo woli. Ich elity nie były przygotowane nie tylko do podjęcia odpowiedzialności wynikającej z tej roli, musząc liczyć się zarówno z kosztami finansowymi kontestowanymi przez społeczeństwo, jak i narastającymi nastrojami eurosceptycznymi. Nie mniej istotnym problemem było względne osamotnienie na arenie europejskiej: dominująca rola Berlina spotkała się z nieufnością w wielu stolicach stanowiącą zagrożenie dla legitymizacji polityki prowadzonej przez Angelę Merkel. Nie ulega wątpliwości, że poprawa relacji i zbliżenie z Polską nie było w tej sytuacji dla Berlina pozbawione znaczenia. Jako duży i liczący się kraj w UE, będący najważniejszym przedstawicielem grupy państw przyjętych do UE w 2004 roku, w dodatku legitymujący się dobrymi wskaźnikami gospodarczymi, proeuropejskim rządem i euroentuzjastycznym społeczeństwem, współpraca z Polską mogła dać Niemcom to, czego im szczególnie brakowało: istotny głos na rzecz legitymizacji ich działań w Europie, niejako usankcjonowanie ich pozycji „wstrzemięźliwego hegemonu”¹¹, w której znalazły się z konieczności i w której same nie czuły się najlepiej. „Polska potrzebna jest Niemcom do legitymizacji ich przywództwa w Europie – nie mogą być samotnie przywódcą w UE, jakkolwiek gospodarczo wydaje się to możliwe” – uważa ważny polityk lewicy. Ta ambiwalencja – z jednej strony wstrzemięźliwość w przejmowaniu roli przywódczej w UE, z drugiej – konieczność wsparcia dla jej faktycznego sprawowania – jest charakterystyczna dla

11 William E. Paterson, *The Reluctant Hegemon? Germany Moves Centre Stage in the European Union*, JCMS: Journal of Common Market Studies Special Issue: The JCMS Annual Review of the European Union in 2010, Volume 49, Issue Supplement s1, s. 57–75, September 2011.

dzisiejszej polityki Niemiec. Przemówienie Radosława Sikorskiego w listopadzie 2011 roku w Berlinie, w którym powiedział on, że Polska bardziej obawia się niemieckiej beczynności niż niemieckiej hegemonii, dokładnie trafiło w jej sedno: jest w tych słowach i wezwanie Niemiec do większego zaangażowania, i deklaracja wielkiego – w szczególności z ust polskiego polityka – kredytu zaufania dla zachodniego sąsiada. Polska postrzegana jest jako kraj, który jest Niemcom potrzebny dzisiaj bardziej niż w przeszłości, jeszcze z innego powodu. Odporność polskiej gospodarki na kryzys i wzrost gospodarczy w czasie, gdy inne kraje UE ponosiły bolesne straty, nie tylko zaskoczyły Berlin i zrobiły na nim pozytywne wrażenie. Dla niemieckich elit wyniki i model polskiej gospodarki stały się dowodem na to, że to właśnie Polska może być dla Niemiec ważnym sojusznikiem w zarysowującym się sporze o właściwy model polityki gospodarczej i fiskalnej w UE (szerzej na ten temat w rozdz. 5).

Dla Polski relacje z Niemcami stały się po 2007 roku jednym z głównych filarów polskiej polityki zagranicznej. Polska oczekuje od Niemiec „partnerskiego dialogu o charakterze strategicznym, na wzór stosunków niemiecko-francuskich”, mówił minister Radosław Sikorski w swoim pierwszym sejmowym exposé. Ta deklaracja nie była nowa, ale sformułowana została w zmienionych warunkach. Pierwsze lata członkostwa Polski w Unii Europejskiej zdominowane były przez rozbieżności interesów i konflikty z Niemcami, stosunki z którymi stały się też przedmiotem wewnątrzpolitycznych rozgrywek w Polsce. Ich przyczyną były rządy eurosceptycznej i niechętniej Niemcom koalicji pod wodzą Prawa i Sprawiedliwości oraz wspomniane wcześniej kontrowersje wokół kwestii dotyczących przeszłości i innych problemów bilateralnych¹². W koncepcji polskiej polityki zagranicznej w latach 2005–2007 Niemcy były krajem postrzeganym raczej jako zagrożenie, a nie ważny partner. Zasadnicza zmiana w spojrzeniu na Niemcy wraz z objęciem rządów przez Donalda Tuska wiązała się z reorientacją w polityce zagranicznej, w szczególności zaś polityce europejskiej. Nowy rząd kierował się ambicją uczynienia z Polski jako kon-

12 Zob. Piotr Buras, *Stosunki polsko-niemieckie: w poszukiwaniu nowego paradygmatu*, „Stosunki Międzynarodowe”, nr 1–2, 2007, s. 9–44.

sumenta polityki unijnej jej aktywnego współtwórcy¹³. Stawka na Niemcy, z którą wiązała się determinacja do szybkiego zakończenia sporów historycznych (miejsce pamięci wypędzonych) i wyciszenia dzielących oba kraje kontrowersji (gazociąg bałtycki), miała być drogą do osiągnięcia tego celu. Zadeklarowana wola bliskiego partnerstwa z Niemcami była więc wyrazem aspiracji do bycia w środku Unii Europejskiej i odgrywania na jej forum ważnej roli. Dzięki dobrym relacjom z Niemcami rząd Tuska zamierzał dokonać jakościowego kroku polegającego na wprowadzeniu Polski, nowego członka UE, z politycznych peryferii integracji do jej politycznego centrum. W szczególności w czasie kryzysu, w obliczu zarysowującej się mocniej linii podziału na strefę euro (rdzeń integracji) i resztę oraz rosnącej pozycji Niemiec, ten strategiczny wybór nabral dodatkowej wagi.

Przekonanie, że zacieśnienie relacji z Niemcami służy polskiemu interesom, jest także konsekwencją uwzględnienia determinant ekonomicznych. Sprzężenie polskiej gospodarki z niemiecką jest bardzo silne, co przekłada się na definiowanie interesów politycznych.

Jak podkreślał ówczesny polski minister gospodarki, Waldemar Pawlak, podczas wizyty w Polsce swojego niemieckiego odpowiednika Philippa Roeslera w sierpniu 2012, „handel Polski z Niemcami jest na najwyższym poziomie w historii. Jest wart około 70 mld euro. To więcej niż Niemcy mają obrotów handlowych z Rosją, czy Japonią, czy Hiszpanią. To pokazuje jak dobra była ta przyjazna transformacja w ciągu ostatnich dwudziestu lat”.

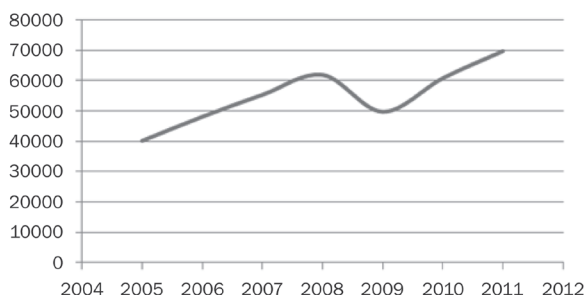
Niemcy są istotnie najważniejszym partnerem handlowym Polski, wymiana z Niemcami stanowi ponad 26%¹⁴ obrotów handlu zagranicznego Polski. Jest to około czterokrotnie więcej, niż obroty handlowe z pozostałymi ważnymi partnerami, jak Wielka Brytania, Francja, czy Rosja. Dlatego też w Polsce z niepokojem przyjmowane są doniesienia o spowalnianiu niemieckiej gospodarki, które są odnotowywane od drugiego kwartału 2012 roku.

13 Ryszarda Formuszewicz, Na ścieżce wzrostu. Polityka Polski wobec Niemiec, *Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej*, 2011, s. 123–135.

14 *Rocznik Statystyczny Handlu Zagranicznego 2012 r.*, Główny Urząd Statystyczny, 2012, s. 43 i kolejne.

Wymiana handlowa Polski z Niemcami							
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Eksport	20141,953	23 869,70	26370,121	29124,1	25685,7	31427	35664,3
Import	20024,03	24 201,70	28947,846	32755,2	24053,2	29362,4	34042,1
Wartość obrotów handlowych	40165,98	48071,4	55317,97	61879,3	49738,9	60789,4	69706,4
Saldo	117,923	-332	-2577,73	-3631,1	1632,5	2064,6	1622,2

Wartość wzajemnych obrotów handlowych (w mln euro)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Rocznik Statystyczny Handlu Zagranicznego 2012 r., Główny Urząd Statystyczny, 2012, s. 43 i kolejne.

„Polska i Niemcy są jak naczynia połączone. Silne więzy polskiej gospodarki z Niemcami oraz innymi krajami „północnej” Europy, które szybciej przezwyciężyły kryzys, przyczyniły się do tego, że Polska w bez porównania mniejszym stopniu odczuła jego skutki niż wiele innych krajów. Świadomość wspólnoty (ekonomicznego) losu z zachodnim sąsiadem nigdy bodaj nie była tak silna i miała niewątpliwy wpływ na stosunek Polski do działań ratunkowych dla strefy euro” – uważa jeden z polskich polityków.

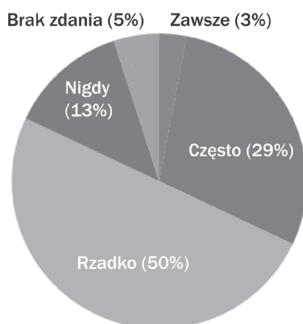
Partnerstwo z Niemcami widzieć należy też w kontekście innych celów polskiej polityki zagranicznej. Już za czasów poprzedniej koalicji Polska zgłaszała swoje aspiracje do bycia liderem regionu Europy Środkowo-Wschodniej i pogłębiania współpracy wyszehradzkiej. Rząd Do-

nalda Tuska zintensyfikował te wysiłki, forsując współpracę z Czechami, Słowacją i Węgrami (a także Rumunią i Bułgarią w ramach Wyszehrad Plus) w kwestiach dotyczących integracji europejskiej. Patrząc przez pryzmat relacji z Niemcami współpraca wyszehradzka ma dla Polski dwojakie znaczenie. Z jednej strony jest ona wyrazem wielowektorowej polityki europejskiej, która nie ogranicza się tylko do jednego stałego sojuszu. Innym przykładem takiej strategii jest podjęta wspólnie ze Szwecją (a nie z Niemcami) inicjatywa Partnerstwa Wschodniego. Regionalne ambicje Polski są w ten sposób wyrazem samodzielności na scenie europejskiej, emancypacji od niegdyśszych protektorów oraz elastyczności w realizacji polskich interesów, którym podporządkowuje się doraźne sojusze. Można w tym widzieć lekcję wyciągniętą z historii, polegającą na odejściu od żywionych w przeszłości nadziei na zbudowanie trwałej osi Warszawa-Berlin albo Warszawa-Berlin-Paryż. Z drugiej strony, silną pozycję Polski w regionie można skuteczniej budować właśnie dzięki dobrym relacjom z Berlinem. Partnerstwo z Niemcami nie ma więc mieć ekskluzywnego charakteru, lecz być pragmatycznym środkiem w realizacji innych celów polskiej polityki europejskiej. Niemniej pytanie, czy Polska nie angażuje się zbyt jednostronnie po stronie Berlina i czy „stawka na Niemcy” nie zastępuje bardziej dalekosiężnej strategii w polskiej polityce zagranicznej, pozostaje sporne w elitach politycznych i środowiskach opiniotwórczych. Politycy partii opozycyjnej określają polską politykę wobec Niemiec wręcz jako *bandwagoning*. Świadczą o tym także reakcje na berlińskie przemówienie ministra Sikorskiego, którego opozycja i konserwatywne media oskarżyły o chodzenie na pasku Berlina i wyprzedzanie narodowych interesów¹⁵. Z kolei wsparcie Donalda Tuska dla kursu Niemiec w kwestii interwencji w Libii (Berlin wstrzymał się od głosu w Radzie Bezpieczeństwa), które odczytywano jako pomoc dla krytykowanej zewsząd Angeli Merkel, niektórzy polscy obserwatorzy uznali za wyraz zbyt daleko posuniętej solidarności z niemieckim partnerem¹⁶.

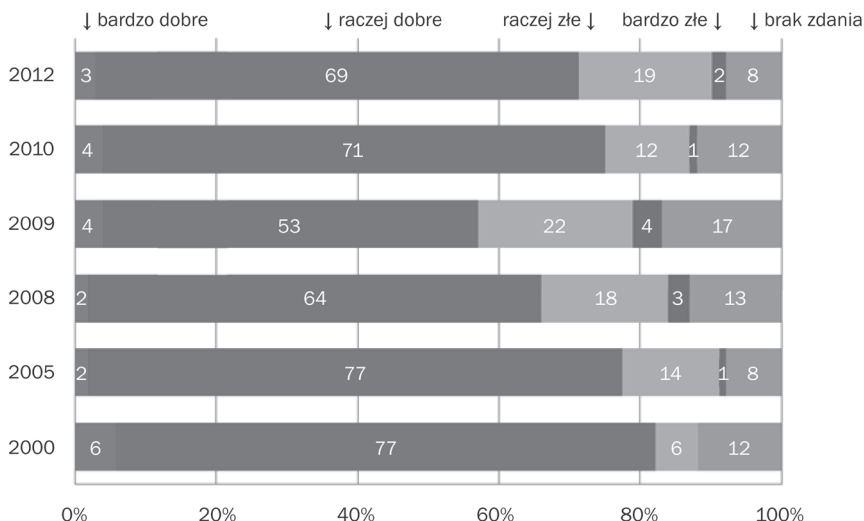
15 Przemysław Harczuk, Maciej Marosz, Na klęczkach przed Merkel, *Gazeta Polska Codziennie*, 30.11.2012.

16 Aleksander Smolar, za: Jędrzej Bielecki, Pokerowa zagrywka Sikorskiego na Niemcy, *Dziennik. Gazeta Prawna*, 4.06.2012.

Czy Niemcy traktują Polskę jako równorzędnego partnera?



Ocena stosunków polsko-niemieckich przez Polaków

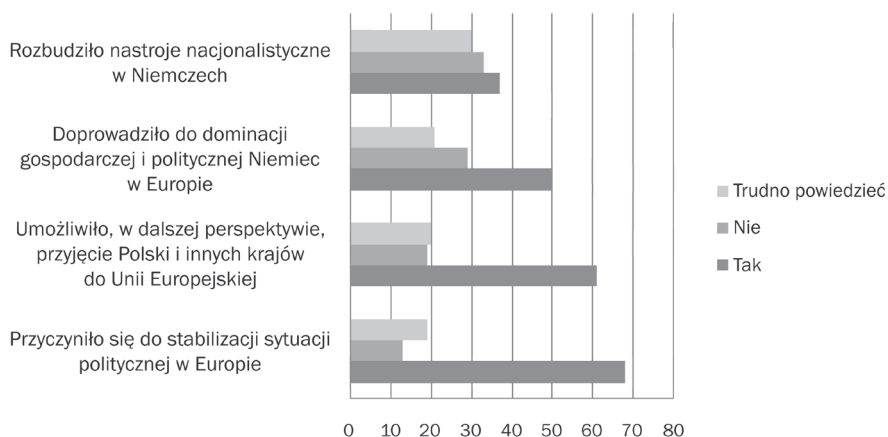


Źródło: Agnieszka Łada, Barometr Polska-Niemcy 2012, Polacy o roli Niemiec w Europie i stosunkach polsko-niemieckich, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2012

Wreszcie, w stosunku do lat ubiegłych zmieniły się zasadniczo nastroje społeczne. Jeśli w 1990 roku polskie społeczeństwo z lękiem obserwowało kolejne kroki podejmowane przez Niemców ku narodowej jedno-

ści, to dzisiaj niemal nie ma po nich śladu. Od dłuższego już zresztą czasu, jak wskazują demoskopowie, zarówno stereotyp Niemca w Polsce, jak i nasz stosunek do zachodniego sąsiada ulegają istotnej poprawie. Dzisiaj konsekwencje zjednoczenia widzimy w jednoznacznie pozytywnych barwach. 68 proc. Polaków uważa, że przyczyniło się ono do stabilności w Europie, a niewiele mniej (61 proc.) jest przekonanych, że skorzystała na nim bezpośrednio Polska. Polacy ufają Niemcom, doceniają ich wkład w integrację Europy (65 proc. uważa, że Niemcy w dalszym ciągu chcą jej pogłębienia), a dzielące nas problemy dostrzegają w kwestiach dotyczących przeszłości (roszczenia wypędzonych i upamiętnianie niemieckich ofiar). Polskę i Niemcy łączy na tyle silna sieć powiązań, że groźba załamania się tych nastrojów, jak w przypadku stosunku do Stanów Zjednoczonych¹⁷, uważana jest za mało prawdopodobną.

Jaki jest wpływ zjednoczenie Niemiec na Europę?



Źródło: Agnieszka Łada, Dwadzieścia lat minęło. Polacy o zjednoczeniu Niemiec i stosunkach polsko-niemieckich w dwudziestą rocznicę zjednoczenia Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2010

17 <http://trends.gmfus.org/transatlantic-trends/key-findings/>

2. Polsko-niemiecka *Ostpolitik*?

Polsko-niemiecka współpraca w dziedzinie polityki wschodniej jest przede wszystkim efektem politycznego i geograficznego determinizmu, nie zaś tożsamości poglądów lub interesów. W ubiegłych latach te poglądy i interesy były w bardzo wielu przypadkach rozbieżne. Niemniej od czasu wejścia Polski do Unii Europejskiej, zwłaszcza zaś od pomarańczowej rewolucji oraz polsko-rosyjskiego „sporu o mięso” w 2007 roku w elitach obu krajów umacnia się przekonanie, że Polska i Niemcy skazane są na poszukiwanie wspólnego języka w sprawach wschodnich. Z jednej strony, jak mówi polski dyplomata wysokiego szczebla, „Niemcy są jedynym w Unii Europejskiej państwem, który na poważnie zainteresowany jest obszarem wschodniego sąsiedztwa UE”. Choć flagowy projekt polskiej polityki zagranicznej, jakim jest Partnerstwo Wschodnie, zainicjowany został we współpracy ze Szwecją, to i ze względu na polityczny potencjał, i z racji długofalowego zaangażowania, Niemcy w dalszym ciągu uznawane są za kluczowego partnera. Zainteresowanie Szwecji (nie mówiąc o innych zachodniej Europy) regionem postsowieckim poza Rosją uważane jest za w najlepszym razie za „powierzchowne”. Z drugiej strony, właśnie różne punkty widzenia na problematykę wschodnią powodują, że brak współpracy między Polską i Niemcami prowadzi do wzajemnej blokady i hamuje rozwój wspólnej polityki UE wobec wschodnich sąsiadów. „Nasze kraje są szczególnie powołane do tego, by zapobiegać nowym podziałom w Europie, umacniać na wschodzie kontynentu bezpieczne, stabilne i demokratyczne sąsiedztwo oraz podtrzymywać perspektywę objęcia europejskimi standardami życia – politycznego, gospodarczego i społecznego – kolejnych milionów Euro-

pejczyków” – mówił minister Radosław Sikorski w wystąpieniu na konferencji Viadrina 3 listopada 2010 roku.

To, że polityka wschodnia należy dzisiaj do najintensywniej dyskutowanych tematów między Warszawą a Berlinem, ma swoje źródło na tym przekonaniu o wspólnej odpowiedzialności¹⁸. Jego konkretnym przejawem był w ostatnich latach szereg wspólnych polsko-niemieckich inicjatyw. W październiku 2010 roku ministrowie spraw zagranicznych obu krajów odbyli wspólna podróż do Mińska na spotkanie z prezydentem Białorusi Aleksandrem Łukaszenką. Pomysł wyjazdu w celu przezwyciężenia impasu w relacjach z Mińskiem wyszedł od ministra Sikorskiego. Jego niemiecki odpowiednik Guido Westerwelle zdecydował się na podjęcie zaproszenia mimo dużych oporów wśród niemieckich dyplomatów uważających rozmowy z białoruskim dyktatorem za pozbawione szans na sukces. Obaj politycy rozmawiali wówczas z Łukaszenką oferując Białorusi m.in. wsparcie finansowe w wysokości 3 mld euro w ciągu 3 lat pod warunkiem, że wybory będą uczciwe. Ten sceptycyzm nie był bezpodstawny, podróż obu ministrów zakończyła się fiaskiem. Niemniej stanowiła ona początek bliskiej współpracy i konsultacji między oboma ministerstwami w sprawach wschodnich. Podróż Guido Westerwelle do Mińska uważana jest przez niemieckich dyplomatów za przełomową dla relacji między Polską a Niemcami w tym zakresie. W listopadzie 2011 obaj ministrowie opublikowali wspólny list na temat relacji UE-Rosja, w marcu 2012 zaś – razem ze swoimi odpowiednikami z Czech, Wielkiej Brytanii i Szwecji – wspólny tekst na temat polityki wobec Ukrainy w „International Herald Tribune”.

Konsensus przejawiający się m.in. takimi inicjatywami jest w jego obecnej formie stosunkowo świeżej daty. W nieodległej przeszłości utrudniały go rozbieżności wykraczające poza doraźne różnice poglądów czy interesów. Większość z nich dotyczyła Rosji – w Niemczech uważanej za kluczowego („strategicznego”) partnera nie tylko na wschodzie, lecz dla całej niemieckiej polityki zagranicznej, w Polsce zaś za źródło raczej

18 Agnieszka Łada (red.) Elżbieta Kaca, Kai-Olaf Lang, Jan Peters, Rosja dziś i jutro. Opinie polskich i niemieckich ekspertów, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2010

zagrożeń niż szans na dobrą współpracę. W Berlinie Rosję postrzegano jako kraj słaby, któremu należy pomóc (stąd idea tzw. „partnerstwa dla modernizacji”). W Polsce Rosja uchodziła za mocarstwo, które za pomocą środków politycznych i gospodarczych dąży do rozszerzenia swojej strefy wpływów. Niemcy chciały stosować wobec Rosji strategię „zmiany przez zbliżenie (albo: zmiany przez handel)” (zgodnie z dawną dewizą *Ostpolitik* Willy’ego Brandta). W Polsce stawiano raczej na defensywną strategię „powstrzymywania”. Spór o gazociąg bałtycki był bodaj najbardziej wyrazistym przykładem tych rozbieżności, kładąc się cieniem na relacjach polsko-niemieckich także w innych obszarach.

Odmienny stosunek do Rosji rzutował także na relacje z pozostałymi wschodnimi sąsiadami UE. Kiedy w 2007 roku niemiecki MSZ (rządziła wtedy koalicja CDU/CSU-SPD, a szefem dyplomacji był socjaldemokrata Frank-Walter Steinmeier) przedstawił koncepcję „nowej polityki wschodniej” Niemiec, nie była ona konsultowana bliżej z Warszawą, ani też nie spotkała się z entuzjazmem w Polsce. I to pomimo, iż zawierała ona m.in. propozycje intensyfikacji stosunków ze szczególnie ważną dla Polski Ukrainą. Dystans budził przede wszystkim fakt, że trzy filary nowej *Ostpolitik* – polityka wobec Rosji („partnerstwo dla modernizacji”), wobec krajów Europy Wschodniej objętych polityką sąsiedztwa UE (tzw. ENPplus) oraz wobec Azji Środkowej – traktowane były jako całość oraz miały się wzajemnie warunkować i uzupełniać. W Warszawie dostrzegano w tym niebezpieczeństwo podporządkowania wszelkich działań na wschodzie wymogom polityki wobec Rosji zgodnie z przypisywaną Berlinowi strategią „Russia first”. W optyce polskiej relacje z Ukrainą czy Białorusią powinny mieć charakter autonomiczny i nie mogą być tylko funkcją polityki wobec Moskwy. Po pomarańczowej rewolucji Polska domagała się wręcz „perspektywy europejskiej” dla Ukrainy (czyli deklaracji UE, że kraj ten będzie mógł w jakiejś przyszłości stać się jej członkiem). Niemcy – gdzie po rozszerzeniu w 2004 roku narastał sceptycyzm w odniesieniu do przyjmowania nowych krajów do UE – skutecznie opowiadały przeciwko takim pomysłom. Wątpliwości Warszawy co do kursu niemieckiej polityki wschodniej pogłębiała idea „wspólnego sąsiedztwa” odnosząca się do obszaru postsowieckiego leżącego między Unią Europejską a Rosją. W opinii niemieckiej dyplomacji UE i Rosja powinny ze

sobą współpracować na tym obszarze, gdyż bez tego nie da się rozwiązać istniejących tam problemów dotyczące np. sfery bezpieczeństwa bądź energetyki. Polska taką koncepcję odrzucała uznając, że prowadzić może ona do działań ponad głowami samych zainteresowanych, czyli Ukraińców albo Białorusinów.

Ten krótki protokół najważniejszych polsko-niemieckich rozbieżności w sprawach polityki wschodniej przytoczony został tu dlatego, że pokazuje on dwa różne, niemal modelowe sposoby myślenia i postrzegania rzeczywistości, które przekładają się na koncepcje i działania polityczne. Miarą polsko-niemieckiego zbliżenia w polityce wschodniej jest to, że choć istotne przesłanki tego „protokołu rozbieżności” w dalszym ciągu po obu stronach obowiązują, dzisiaj nie dałoby się już nakreślić go w tak modelowy sposób. Przede wszystkim jest to konsekwencja ewolucji polskich i niemieckich poglądów, po części także zmiany w strategii polityki tych krajów wobec wschodnich sąsiadów. W jej wyniku polski i niemiecki punkt widzenia zbliżyły się do siebie jak jeszcze nigdy dotąd. Zbliżeniu poglądów służyło świadome wygaszenie sporu o gazociąg bałtycki (jego znaczenie jako najważniejsza „kość niezgody” między Polską a Niemcami zmalało także z innych powodów), przede wszystkich zaś zmiany dokonujące się w tym okresie w Rosji, na Ukrainie czy Białorusi. Dzisiaj, jak nie bez racji podkreślają dyplomaci w Warszawie i w Berlinie, polska i niemiecka ocena sytuacji i perspektyw w tych krajach w najważniejszych punktach się nie różnią. To bodaj najważniejszy fundament polsko-niemieckiego dialogu w sprawach wschodnich. Jeszcze kilka lat temu było inaczej. Zbliżona analiza niekoniecznie prowadzi jednak do podobnej polityki. Wnioski wyciągane z niej w Polsce i w Niemczech są w dalszym ciągu często odmienne, utrudniając formułowanie wspólnych działań na forum Unii Europejskiej.

Zbliżenie poglądów

O tym, że wektory ewolucji polskiej i niemieckiej polityki wschodniej zaczęły w ostatnich latach wskazywać w podobnym kierunku, przesądził szereg czynników. Ten proces miał charakter stopniowy, ale trzy wydarzenia uchodzić mogą za punkty zwrotne, bo najlepiej ukazujące tło i charakter dokonujących się zmian.

Pierwszym była *reorientacja w polskiej polityce wschodniej* w wyniku utworzenia nowego rządu pod kierownictwem Donalda Tuska po wyborach w 2007 roku. Jej najbardziej wyrazistym elementem był tzw. reset w stosunkach z Rosją, którego pierwszą zapowiedzią była wizyta Donald Tuska w Moskwie w grudniu 2007 roku (przed złożeniem wizyty w Kijowie), zaś momentem szczytowym wizyta premiera Rosji Władimira Putina na obchodach siedemdziesiątej rocznicy wybuchu II wojny światowej na Westerplatte. Ocieplenie w relacjach z Moskwą stanowiło reakcję na zmiany w sytuacji międzynarodowej (objęcie prezydentury w USA przez Baracka Obamę i jego zwrot w polityce wobec Europy i Rosji) oraz w polityce samej Rosji, która zdawała się zaczynać doceniać znaczenie stosunków także z innymi krajami UE niż jej „strategiczni” partnerzy Niemcy czy Francja¹⁹. Zbliżenie z Rosją doprowadziło do podjęcia niektórych drażliwych spraw związanych z przeszłością (rehabilitacja ofiar zbrodni katyńskiej) i wznowienie dialogu na różnych płaszczyznach (Komisja ds. Trudnych, Komitet Strategii Współpracy Polsko-Rosyjskiej). Głębokim cieniem na tej współpracy położyła się jednak tragedia smoleńska, a przede wszystkim kontrowersje wokół wyjaśniania jej przyczyn i okoliczności. Niemniej podłoże „resetu z Rosją” nie ogranicza się tylko do wymiaru bilateralnego. W istocie chodziło o bardziej gruntowną zmianę w sposobie myślenia (nowych) polskich władz o polityce wschodniej i sposobach realizacji polskich interesów w tej dziedzinie.

Jarosław Bratkiewicz, dyrektor polityczny MSZ oraz jeden z architektów polskiej polityki wschodniej, wyróżnia dwa modelowe podejścia konkurujące w Polsce o palmę pierwszeństwa w sprawach wschodnich. Zgodnie z pierwszym polityka wschodnia traktowana jest w kategoriach geopolitycznych jako autonomiczny filar polskiej polityki zagranicznej. Takie podejście było jego zdaniem charakterystyczne dla koalicji pod wodzą PiS w latach 2005–2007, a w szczególności dla prezydenta Lecha Kaczyńskiego. Niektóre podejmowane wówczas inicjatywy, np. wsparcie dla Gruzji i prezydenta Michaiła Saakaszwili latem 2008 roku, miały być właśnie przykładem działań podporządkowanych myśleniu geopolitycz-

19 Por. Jarosław Ćwiek-Karpowicz, *Reset w stosunkach z Rosją*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny”, 2011, nr 3 (61), s. 73–84.

nemu zgodnemu z „tradycją jagiellońską” polskiej polityki wschodniej. Podejście alternatywne, którym kieruje się rząd Tuska, wychodzi tymczasem z założenia, że absolutnym priorytetem jest polska polityka w Unii Europejskiej, zaś polityka wschodnia jest tylko funkcją polityki unijnej. Nie ma więc odrębnej strategii wobec Wschodu, lecz jest ona częścią myślenia o miejscu Polski w Europie, w związku z czym musi ona uwzględniać także priorytety i interesy Polski w innych dziedzinach²⁰.

To przesunięcie w sposobie definiowania polskich interesów w polityce zagranicznej – położenie nacisku na pierwszorzędny charakter budowy silnej pozycji Polski w Unii Europejskiej, w tym poprzez dobre relacje z Niemcami – miało istotne skutki. Reset z Rosją był jednym z nich, drugim – korekta w polityce wobec innych sąsiadów na wschodzie. Choć opozycja zarzucała rządowi Tuska gwałtowny odwrót od priorytetowego traktowania relacji z Ukrainą i odejście od podstawowych przesłanek dotychczasowej polityki wschodniej, o tak dramatycznym zwrocie nie było mowy. Na szczycie NATO wiosną 2008 roku rząd Tuska wbrew większości państw zachodniej Europy popierał rozpoczęcie rozmów o członkostwie z Ukrainą i Gruzją. Niemniej przesunięcie akcentów było widoczne. Idea Partnerstwa Wschodniego, którą Polsce udało się przeforsować w UE wspólnie ze Szwecją w 2008 roku, była wynikiem przekonania, że cele polskiej polityki wschodniej można realizować wyłącznie we współpracy z innymi partnerami w UE i z wykorzystaniem instytucji unijnych. Między polityką wschodnią a polityką Polski w UE zaistniało sprzężenie zwrotne: silniejsza pozycja Polski w UE miała być gwarantem skuteczniejszej aktywności na wschodzie, zaś większa elastyczność w polityce wschodniej uważana była za drogę do zwiększenia wiarygodności Polski w UE.

Z punktu widzenia polsko-niemieckiego partnerstwa zmiana w polskiej polityce wschodniej miała istotne znaczenie: wynikało ono z uznania, że Niemcy są dla Polski kluczowym partnerem w polityce wobec Rosji (pomimo wszelkich dzielących te kraje różnic), a nie konkurentem lub przeciwnikiem. „Tylko współpracując z Berlinem jesteśmy w stanie wpływać na relacje UE z Rosją” – mówi jeden z architektów polskiej polityki wschodniej.

20 Na konferencji ECFR i Fundacji Boella „Polsko-niemiecka *Ostpolitik*”, 5 listopada 2012 roku w Warszawie.

W Berlinie reset z Rosją odebrany został z kolei z ulgą, gdyż uwalniał Niemcy z niewygodnej pozycji między skonfliktowanymi partnerami w Moskwie i Warszawie (w czasie niemieckiej prezydencji w UE w 2007 roku balansowanie między nimi było dla rządu Merkel szczególnie trudne). Reset otworzył także drogę do prób trójstronnej współpracy Polska-Niemcy-Rosja na szczeblu ministrów spraw zagranicznych w ramach tzw. trójkąta kaliningradzkiego. Spotkania w maju 2011 w Kaliningradzie oraz w marcu 2012 roku w Berlinie miały tylko charakter wymiany poglądów i budowy zaufania, ale szczególnie w Berlinie uważa się je za świadectwo dużego postępu we współpracy Polski i Niemiec wobec Rosji. W istocie ta niemiecka percepcja jest potwierdzeniem polskich oczekiwań: zmiana w stosunku do Rosji jest nie tylko wyrazem nadziei Warszawy na zwrot w bilateralnych stosunkach ze wschodnim sąsiadem, lecz w dużej mierze także niekwestionowanym atutem w budowie partnerstwa z Niemcami. Im bardziej – w wyniku komplikacji po tragedii smoleńskiej oraz zaostrenia kursu w polityce wewnętrznej Rosji po powrocie Władimira Putina na fotel prezydenta – perspektywy trwałej poprawy w relacjach Polska-Rosja (a także UE-Rosja) oddalały się, tym bardziej ten drugi aspekt zyskiwał na znaczeniu.

Zmiana polskiej optyki w sprawach wschodnich miała również inne źródło: było nim rozczarowanie rozwojem sytuacji politycznej na obszarze postsowieckim, zwłaszcza w stanowiącej przez lata (szczególnie po rewolucji pomarańczowej) priorytetowy odcinek polityki wschodniej Ukrainie. Ustanowienie strefy wolnego handlu i ruchu bezwizowego było celem polskich działań wobec tych krajów. Partnerstwo Wschodnie służyć miało m.in. realizacji tych celów, zakotwiczyć tę politykę na szczeblu unijnym, udostępniając fundusze na promowanie współpracy z krajami objętymi tym programem oraz zwiększając polityczną wagę tego wymiaru europejskiej polityki zagranicznej. Niemniej najpóźniej w 2010 roku po wyborach prezydenckich wygranych przez Janukowycza, w polskich elitach widać było otrzeźwienie i redukcję oczekiwań. Wydarzenia na Ukrainie odbierano jako regres w demokratycznym rozwoju kraju. W tym samym czasie wzmocnił się autorytarny charakter rządów na Białorusi (fiasko wizyty Sikorskiego i Westerwelle w Mińsku było potwierdzeniem, że nie sposób oczekiwać zasadniczych zmian nawet mimo gotowości otwarcia i pomocy ze strony UE). Pokładanych w nim wcześniej nadziei nie spełnił także

prezydent Gruzji Saakaszwili. Poza Mołdawią w krajach objętych Partnerstwem Wschodnim sytuacja nie dawała powodów do optymizmu, w większym stopniu zaś do formułowanych przez niektórych analityków wniosków, że dotychczasowa polityka wobec wschodnich sąsiadów przeceniała możliwości Polski i UE w promowaniu tam demokracji i praworządności. A także była zbyt optymistyczna, jeśli chodzi o możliwości rozwoju sytuacji w tych krajach w pożądanym kierunku. „Oczywiście władze polskie mają ograniczone możliwości wpływu na decyzje przywódców poradzieckich państw. Zarazem powinny były one jednak przewidywać różnego rodzaju pesymistyczne scenariusze. Tymczasem powstało wrażenie, że rozwój wypadków na Ukrainie czy Białorusi był dla nich raczej niespodziewany”²¹. Kraje Europy Wschodniej pozostały kluczowym obszarem polskiej polityki zagranicznej, niemniej ambicje szybkiego przyciągnięcia ich do Unii Europejskiej opadły. „Nie ma w tej chwili perspektywy europejskiej dla Ukrainy. Przy takich rządach kraj ten nie może stać się kandydatem do członkostwa” – mówi polski dyplomata wysokiego szczebla. W przeszłości kwestia perspektywy członkostwa była jednym z punktów zasadniczo dzielących polskie i niemieckie stanowiska w polityce wschodniej.

Drugim katalizatorem zmian prowadzących do zbliżenia polskich i niemieckich pozycji był *powrót Władimira Putina na stanowisko prezydenta Rosji* oraz towarzyszące mu zaostrzenie sytuacji wewnętrznej w tym kraju i prześladowania opozycji demokratycznej. Rozwój wydarzeń w Rosji wpłynął szczególnie na niemiecką dyskusję o polityce wschodniej. Jej ewolucja – w kierunku większego dystansu i krytycyzmu wobec Moskwy – widoczna była już wcześniej, ale ponowny wybór Putina można uznać za symboliczną cezurę. W niemieckich elitach z dużymi nadziejami przyjęto w 2008 roku zmianę na stanowisku prezydenta Rosji. Uważano ją nie za roszadę w moskiewskiej elicie władzy, lecz rzeczywiste, długo oczekiwane nowe otwarcie. Deklaracje nowego zwierzchnika Kremla, Dmitrija Medwediewa, który zapowiadał rządy prawa, liberalizację i modernizację kraju, przyjmowano zazwyczaj za dobrą monetę. Choć w łonie koalicji rządowej CDU/CSU-SPD istniały różnice w podejściu do Rosji – urząd kanc-

21 Łukasz Adamski et al., *Praca u podstaw na wschodzie*, „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej”, 2011, s. 75–92, tu: 92.

lerski był bardziej sceptyczny w kwestii zacieśniania współpracy niż MSZ – dominowało przekonanie, że Niemcy (oraz UE) mogą i powinni wykorzystać szansę, aby wesprzeć transformację Federacji Rosyjskiej w kierunku modelu demokracji i gospodarki zachodniej. Już w 2007 roku, czyli jeszcze przed zmianą na fotelu prezydenta Rosji, szef MSZ Frank-Walter Steinmeier (SPD) sformułował koncepcję „zmiany poprzez powiązania” (*Wandel durch Verflechtung*), zgodnie z którą oplecenie Rosji siecią współpracy w różnych dziedzinach miało przyczynić się do wejścia tego kraju na ścieżkę reform. „Niektórzy obserwatorzy obawiają się, że silniejsza znowu i pewna siebie Rosja mogłaby pójść drogą odgraniczania się od UE. Ja mam natomiast wrażenie, że szczególnie w młodym pokoleniu, które teraz, 15 lat po rozpadzie Związku Radzieckiego, przejęło odpowiedzialność za Rosję, wielu – nie tylko prezydent Putin – chce silnego związania Rosji z Europą” – pisał niemiecki minister spraw zagranicznych w programowym tekście o „nowej polityce wschodniej”²². Rok później, po objęciu władzy przez Medwiediewa, ta polityka została rozwinięta do wspomnianego „partnerstwa dla modernizacji”, zakładającego szeroką współpracę w polityce energetycznej, zdrowotnej, naukowej w sferze edukacji oraz rozbudowę kontaktów między administracją obu krajów. Był to bardzo ambitny program współpracy wykraczający daleko poza dobrze rozwijającą się od lat współpracę gospodarczą i wymianę handlową. Nie bez przyczyny o relacjach między Moskwą a Berlinem zaczęto w oficjalnym języku mówić jako „partnerstwie strategicznym” – umocnienie pozycji obu krajów w globalizującym się świecie było celem i wspólnym mianownikiem podejmowanych przez obie strony wysiłków. Elementem tej niemieckiej strategii był tzw. proces meseberski, zainicjowany w czerwcu 2010 roku i zakładający próbę wspólnego z Rosją rozwiązania problemu Naddniestrza. Kooperatywna postawa Moskwy w tej sprawie mogłaby być punktem wyjścia do pogłębienia współpracy w dziedzinie polityki bezpieczeństwa między UE a Rosją (pomysł nie był jednak bliżej konsultowany z partnerami w UE)²³.

22 Frank-Walter Steinmeier, *Verflechtung und Integration*, „Internationale Politik”, 2007, nr 3, s. 8.

23 Por. Stefan Meister, *An Alienated Partnership. German-Russian Relations after Putin's Return*, FIIA Briefing Paper 105, 10 May 2012.

Przebieg wyborów parlamentarnych w Rosji w 2011 roku i masowe protesty w ich wyniku, postawa Rosji wobec kryzysu w Syrii, sprawa Pussy Riot oraz powtórna roszada na stanowisku prezydenta – to tylko najważniejsze elementy składowe rozczarowującego z punktu widzenia Berlina (i nie tylko) bilansu rządów Medwiediewa. Powrót Putina na Kreml zadał kłam przekonaniu, że zmiana w 2008 roku nie była tylko pozorowana, lecz była preludem faktycznej modernizacji i demokratyzacji kraju. Większość niemieckich ekspertów przyznaje, że Medwiediew i Putin stanowili najwyraźniej zgrany tandem, zaś różnice między nimi dotyczyły bardziej cech osobowych niż strategii politycznej. Taka interpretacja od początku dominowała w polskich elitach, w Niemczech na większą skalę rozpowszechniła się dopiero na przestrzeni ostatniego roku. „Wielu niemieckich decydentów nie robi sobie już żadnych złudzeń co do obecnej sytuacji w Rosji” – pisała analityk doradzającego rządowi federalnemu think-tanku Stiftung Wissenschaft und Politik w sierpniu 2012 roku. Jej zdaniem, dotychczasowe podejście do Rosji opierało się na trzech przesłankach, które przestały być aktualne. Po pierwsze, „więcej znaczy lepiej” (współpracę z Rosją należy forsować we wszystkich możliwych obszarach); po drugie, „jednostronne zbliżenie” (że Rosja zbliżać się będzie do standardów zachodnich i że rosyjskie elity sobie tego życzą); po trzecie, „trudna droga” (że Rosja od dłuższego czasu znajduje się na drodze reform, ale jest to proces długotrwały i wymagający cierpliwości). Zdaniem autorki te założenia należy zrewidować i nie popełniać błędu polegającego na tym, że „rosyjskim decydentom przypisuje się logikę działania obowiązującą w Niemczech. Ci decydenci funkcjonują bowiem w oparciu o zupełnie inne koordynaty polityczne i gospodarcze”²⁴.

„To nie niemieckie nastawienie do Rosji się zmieniło, lecz zmieniła się sama Rosja. Nadzieje na to, że za Miedwiediewa coś się zmieni nie były naiwne, zaś wyjście Rosji naprzeciw z koncepcją partnerstwa dla modernizacji było słuszne. Niemniej faktem jest, że bilans jest niezadowalający” – uważa szef komisji spraw zagranicznych Bundestagu Ruprecht

24 Susan Stewart, Prämissen hinterfragen. Plädoyer für eine Neugestaltung der deutschen Russlandpolitik, SWP-Aktuell, August 2012, s. 2–3.

Polenz (CDU)²⁵. Także niemieccy dyplomaci wysokiego szczebla podkreślają z jednej strony bezalternatywny charakter kooperatywnej postawy wobec Moskwy charakteryzującej od lat niemiecką politykę. Z drugiej strony przyznają, że jej skutki są jak na razie mizerne – z powodu braku wystarczającego zainteresowania po stronie rosyjskiej. Wprawdzie w ramach partnerstwa o modernizacji toczy się dialog o państwie prawa i wspomaganiu małych i średnich przedsiębiorstw, niemniej jego znaczenie jest wyraźnie poniżej wcześniejszych oczekiwań.

Krytyczne opinie niemieckich think-tanków na temat Rosji i dotychczasowej niemieckiej polityki wobec Rosji nie są, oczywiście, reprezentatywne dla całych elit gospodarczych i politycznych. Niemniej przekonanie, że interesy gospodarcze mają fundamentalne znaczenie niezależnie od rozwoju sytuacji politycznej w Rosji i nie powinny przez tę ostatnią doznawać uszczerbku, jest w dalszym ciągu rozpowszechnione. Wysoki przedstawiciel Komisji Wschodniej Niemieckiej Gospodarki (*Ostauschuß der deutschen Wirtschaft*) określił na publicznym spotkaniu wyborcy do Dumy w grudniu 2011 roku jako „najbardziej demokratyczne od czasu upadku Związku Radzieckiego”, co spotkało się krytycznymi komentarzami. Niemniej niemiecki dyskurs o Rosji jest dzisiaj dużo bardziej żywy, krytyczny i spolaryzowany niż kiedykolwiek na przestrzeni dwóch ostatnich dekad przy czym głosy, iż dotychczasowa koncepcja niemieckiej Ostpolitik poniosła fiasko, nie należą do rzadkości.²⁶ Klarownym i pozbawionym precedensu wyrazem tej ewolucji była rezolucja Bundestagu (na wniosek frakcji koalicji rządzącej CDU/CSU-FDP) uchwalona krótko przed niemiecko-rosyjskimi konsultacjami rządowymi w listopadzie 2012 roku. Posłowie z uznaniem pisali o wysiłkach na rzecz modernizacji kraju podejmowanych przez wielu obywateli i klasę średnią, krytykując jednocześnie, że „przywództwo rosyjskie realizuje obecnie inną koncepcję modernizacji. Aktywni politycznie obywatele nie są postrzegani przez władze jako partnerzy. Dialog ze społeczeństwem obywatelskim, złasz-

25 W rozmowie z autorem 22.11.2012.

26 Np. Christian Neef, Niederlage der Nachsicht, Spiegel Online, 17.11.2012, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/deutschlands-ostpolitik-ist-gescheitert-a-867725.html>

cza z rosnącą klasą średnią jako najważniejszym partnerem państwa, jest niezbędny z punktu widzenia modernizacji kraju”. W rezolucji mowa jest o „represyjnych tendencjach” w Rosji i wymienia się w niej cały szereg przykładów naruszeń państwa prawa. Lista trzynastu postulatów pod adresem rządu federalnego obejmuje wezwania do podnoszenia tych kwestii w relacjach bilateralnych i upominanie się o prawa opozycji, więźniów politycznych i nawiązywanie kontaktów nie tylko z elitami władzy, lecz w większym stopniu ze społeczeństwem obywatelskim²⁷. Krytyczne tony pod adresem Rosji w niemieckich mediach, a także ze strony urzędu kanclerskiego, wzmożyły się w wyniku ostrej krytyki, jaka popłynęła z Moskwy pod adresem głównego autora tej rezolucji, polityka CDU Andreasa Schockenhoffa (pełnomocnika rządu ds. kontaktów ze społeczeństwem obywatelskim w Rosji). Także projekt rezolucji przygotowanej przez opozycyjną SPD zawierał niespotykany w poprzednich dokumentach tego rodzaju krytyczny opis sytuacji w Rosji²⁸. Co istotne, gwałtownie pogorszył się także obraz Rosji w niemieckiej opinii publicznej. Według „Transatlantic Trends” w 2012 roku mniej Niemców (32 proc.) niż Polaków (33 proc.) wyrażało pozytywne opinie na temat Rosji. Rok wcześniej odsetek ten wynosił jeszcze wśród Niemców 48 proc., zaś Polaków 42 proc. Niemcy zanotowały obok Francji i Holandii najbardziej gwałtowny spadek spośród wszystkich ankietowanych krajów²⁹.

Trzecim ważnym czynnikiem zmieniającym uwarunkowania polsko-niemieckiej współpracy w polityce wschodniej była *dyskusja o bojkocie Ukrainy jako gospodarza mistrzostw Europy w piłce nożnej* w czerwcu 2012 roku. W Niemczech sprawa przetrzymywanej w więzieniu Julii Tymoszenko stała się w okresie poprzedzającym mistrzostwa przedmiotem politycznej debaty. Liczni politycy rządzącej koalicji, m.in. minister

-
- 27** Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und FDP. Durch Zusammenarbeit Zivilgesellschaft und Rechtsstaatlichkeit in Russland stärken, Deutscher Bundestag 17. Wahlperiode, Drucksache 17 /
- 28** Antrag der Fraktion der SPD, Gemeinsam die Modernisierung Russlands voranbringen – Rückschläge überwinden – Neue Impulse für die Partnerschaft setzen, Deutscher Bundestag, 17. Wahlperiode, Drucksache 17/
- 29** Transatlantic Trends 2012, <http://trends.gmfus.org/survey-respondents-views-on-other-countries-shift-or-remain-static/>

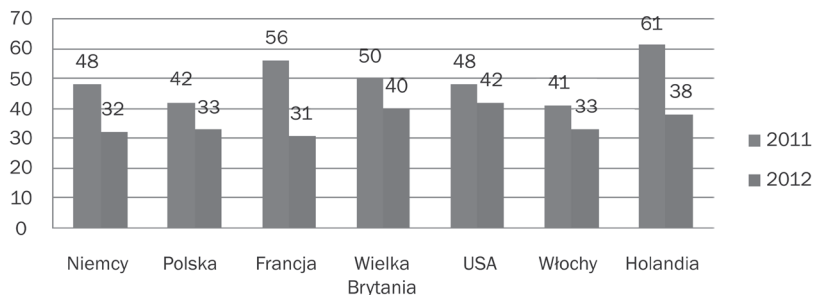
spraw wewnętrznych Hans-Peter Friedrich, deklarowali, że w proteście przeciwko traktowaniu byłej premier oraz innym naruszeniom demokracji i praworządności na Ukrainie nie odwiedzą tego kraju w trakcie mistrzostw. Do bojkotu premiera Wiktora Janukowycza wzywano także kanclerz Merkel. W Polsce niemiecka debata spotkała się z zaskoczeniem i krytyką. „Największym problemem było to, że podczas snucia w Niemczech tych wszystkich dywagacji o Janukowyczu i Euro nikt nie pomyślał, by skonsultować się z Warszawą”³⁰. Dla wielu polskich obserwatorów fakt, że niemieccy politycy nie zadbali o to, aby wspólnie z Warszawą wypracować strategię wobec Ukrainy był świadectwem tego, że polsko-niemiecka *Ostpolitik* (albo wręcz bliska współpraca między Warszawą a Berlinem) jest fikcją. Zwłaszcza, że Polska była współgospodarzem mistrzostw. Wprawdzie w kręgach dyplomatycznych można usłyszeć, że Warszawa była informowana o opcjach rozważanych przez niemiecki rząd, niemniej w dużej części opinii publicznej i elit politycznych powstało wrażenie, że drogi obu krajów w sprawach wschodnich zasadniczo się rozchodzą.

Wrażenie to pogłębiła wypowiedź kanclerz Angeli Merkel, która w wystąpieniu w Bundestagu stwierdziła, że „na Ukrainie i Białorusi ludzie w dalszym ciągu cierpią z powodu dyktatury i represji”³¹. Podczas gdy w niemieckich kręgach dyplomatycznych wypowiedź tę interpretuje się jako niezręczny skrót myślowy, w Polsce sprowadzenie Ukrainy i Białorusi do wspólnego mianownika „dyktatury” uznano za świadectwo degradacji Kijowa w hierarchii priorytetów niemieckiej polityki zagranicznej. Ta postawa – ostra krytyka Janukowycza i groźba bojkotu – spotkała się przede wszystkim z niezrozumieniem: motywów i interesów, jakimi kierowali się przedstawiciele niemieckich elit politycznych chcąc w ten sposób „ukarać” Ukrainę, nie potrafiono sobie wytłumaczyć. Wskazywano, że standardy demokratyczne w innych krajach, jak Rosja, lecz także Libia czy Egipt przed

30 Konstanty Gebert, cyt. za: Niemcy a Ukraina. Bojkot Euro i co dalej?, Fundacja Stefana Batorego, lipiec 2012, s. 6.

31 Merkel dubs Ukraine a „dictatorship” like Belarus, Reuters, 10 May 2012, <http://uk.reuters.com/article/2012/05/10/uk-germany-ukraine-belarus-idUKBRE84910M20120510>

Pozytywne opinie na temat Rosji w 2011 i 2012 roku w wybranych krajach Unii Europejskiej i w USA



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Transatlantic Trends 2011

„arabską wiosną”, były znacznie gorsze niż na Ukrainie, ale państwa te nie były nigdy przez Berlin bojkotowane. To stosowanie podwójnych standardów (czy też jego zamiar) ważyło szczególnie ze względu na porównanie z Rosją: odsunięcie na bok Ukrainy mającej mimo wszelkich niedociągnięć lepszy bilans demokratyzacji przy jednoczesnym utrzymywaniu bliskich relacji z Moskwą byłoby klarownym potwierdzeniem, że strategia „Russia first” nie straciła w niemieckiej *Ostpolitik* na znaczeniu. Oraz, że okres, w którym Niemcy wykazywali zainteresowanie republikami postsowieckimi (m.in. angażując się w Partnerstwo Wschodnie), skończył się.

Wrażenie, że Berlin wyhamowuje zaangażowanie w polityce wschodniej, nie było bezpodstawne. Powody były podobne, jak w przypadku ewolucji polskiego nastawienia do Wschodu: rozczarowanie brakiem postępów w demokratyzacji krajów objętych Partnerstwem Wschodnim oraz przekonanie, że ich elitom nie zależy w istocie na zbliżeniu z Unią Europejską. Istotną rolę odegrał też kryzys euro, na którego przezwyciężanie rząd federalny zmuszony został spożytkować większość energii politycznej, co spowodowało, że większość innych problemów polityki europejskiej i zagranicznej (nie tylko sprawy wschodnie) zeszło na dalszy plan. Jak mówi przedstawiciel rządu federalnego, w odniesieniu do państw Europy Wschodniej „panuje pewna bezradność. Nie ma pomysłu, w jaki sposób można by wpłynąć na sytuację w regionie”. W szczególności rozwój wydarzeń na Ukrainie,

kluczowym po Rosji państwem w „nowej polityce wschodniej” Niemiec, okazał się ogromnym rozczarowaniem. Opinie na temat prezydenta Janukowycza i jego otoczenia były w Niemczech jednoznacznie negatywne, a przekonanie, że nie jest on partnerem politycznym, z którym można by myśleć o długofalowej współpracy, szeroko rozpowszechnione. Ukraina pod jego wodzą zdawała się krajem nie rokującym żadnych perspektyw. Istotne znaczenie miała też interpretacja sytuacji międzynarodowej: wspomniana wcześniej rozpowszechniona w Niemczech opinia o Rosji jako kraju słabym i zajętym głównie sobą oraz sceptyczna ocena szans powodzenia Putinowskiego projektu Unii Eurazjatyckiej. Podczas gdy w Polsce groźba reintegracji Rosji i republik postsowieckich traktowana jest zazwyczaj jako realistyczny scenariusz³², w Niemczech uważa się ją raczej za blef ukraińskich elit chcących w ten sposób wymóc ustępstwa od UE. „Opcja rosyjska nie jest dla Kijowa prawdziwą alternatywą, to tylko straszak na UE” – uważa przedstawiciel jednej z niemieckich fundacji politycznych.

W tej sytuacji pomysł „ukarania” Janukowycza bojkotem politycznym w czasie mistrzostw Europy nie był – z perspektywy dużej części niemieckich elit i mediów – obarczony większym ryzykiem. W dodatku siedząca w więzieniu była premier Julia Tymoszenko cieszyła się w Niemczech dużym szacunkiem jako ikona „pomarańczowej rewolucji” (krytyczne opinie na temat jej biznesowej i politycznej działalności oraz negatywny stosunek do niej w dużej części ukraińskiego społeczeństwa były znane w mniejszym stopniu niż w Polsce). Poza tym Tymoszenko mogła liczyć na polityczne wsparcie CDU, z którą jej partia Batkiwszczyna współpracuje w Europejskiej Partii Ludowej. Kampania na rzecz uwolnienia Tymoszenko odbiła się szerokim echem w niemieckich mediach. Idea bojkotu mogła w tym kontekście uchodzić za uzasadnioną próbę wymuszenia stosowania demokratycznych standardów, która spotkałaby się z pozytywnym przyjęciem w społeczeństwie³³.

Jeśli jednak dyskusja o bojkocie miała znaczenie dla polsko-niemieckiej współpracy w polityce wschodniej, to nie ze względu na napięcia,

32 Por. Agata Wierzbowska-Miazga, *Przyjaźń mimo woli*, „Nowa Europa Wschodnia”, 2012, nr 6, s. 81–87.

33 Szerzej o niemieckiej debacie o bojkocie: Jörg Lau w: *Niemcy a Ukraina. Bojkot Euro i co dalej?*, Fundacja Stefana Batorego, lipiec 2012.

jakie na linii Berlin-Warszawa powstały w tygodniach poprzedzających piłkarskie mistrzostwa Europy. Z pewnością ówczesne nieporozumienia ujawniły (nie po raz pierwszy) istniejące różnice w podejściu do partów wschodnich. Polscy i niemieccy dyplomaci podkreślają jednak, że od pewnego momentu postawa obu krajów wobec Ukrainy wzajemnie się uzupełniała. Dobrym przykładem tego podziału ról był szczyt w Jalcie w czerwcu 2012 roku, na który udał się prezydent Bronisław Komorowski, podczas gdy jego niemiecki odpowiednik, Joachim Gauck, odwołał swoją wizytę w proteście wobec polityki Janukowycza. „Gauck mógł pozwolić sobie na to, by nie jechać do Jałty, właśnie dlatego, że wiedział, iż udaje się tam Komorowski” – uważa polski dyplomata wysokiego szczebla. Już wkrótce po fali krytycznych komentarzy w Polsce na temat niemieckiej dyskusji o bojkocie mistrzostw niemiecki MSZ i urząd kanclerski starały się o ograniczenie szkód i rozmowy w tej sprawie z Warszawą. W istocie kwestia bojkotu – mimo przejściowych irytacji – nie pogłębiła rozdzwiewu między Polską a Niemcami w sprawach polityki wschodniej, lecz okazała się kolejnym krokiem w zbliżeniu poglądów obu krajów. „Niemcy zorientowali się, że cała ta dyskusja o bojkocie była błędem i prowadziła w ślepą uliczkę. Przekonali się, że Polska miała silne i sensowne argumenty przeciwko ślepemu izolowaniu Janukowycza. Konsultacje między Warszawą a Berlinem są od tamtego czasu na porządku dziennym” – twierdzi polski dyplomata wysokiego szczebla. To, że wydarzenia z wiosny 2012 roku były „wstrząsem”, który dał Niemcom do myślenia, przyznaje także wysoki urzędnik niemieckiego MSZ. Jego zdaniem skoncentrowanie uwagi na Julii Tymoszenko oraz tendencja do izolowania Janukowycza jako władcy autorytarnego były błędem. Dzisiaj opinie niemieckich i polskich ekspertów i dyptomatów na temat Ukrainy nie różnią się w zasadniczych punktach. Przekonanie, że Kijów jest pod względem stanu demokracji zupełnie innym przypadkiem niż Rosja lub Białoruś, jest wspólne obu stronom. Podobnie jak wniosek, że – mimo oczywistych problemów z rozwojem demokracji i państwa prawa – izolowanie Ukrainy nie ma sensu, zaś wiązanie jej z Europą leży także w interesie samej UE.

Odmienne strategie

Niemniej opisana wyżej postępująca konwergencja polskich i niemieckich poglądów na sprawy wschodnie nie prowadzi jeszcze do sformułowania wspólnej strategii polsko-niemieckiej *Ostpolitik* (względnie: strategii dla wspólnej polityki wschodniej UE). „Większość niemieckich elit politycznych i dyplomatycznych zgadza się, że dotychczasowa polityka Berlina wobec Wschodu wymaga znaczącej korekty. Ale to rosnące przekonanie nie ma przełożenia na działania rządu” – mówi niemiecka ekspert ds. polityki wschodniej. W lutym 2012 roku grupa wysokich rangą niemieckich ekspertów i byłych polityków (m.in. Rita Süßmuth, Günter Verheugen, Rainer Steinhilber, Markus Meckel) opublikowała memorandum w sprawie Partnerstwa Wschodniego. „Partnerstwo Wschodnie to coś więcej niż tylko jeden z instrumentów polityki zagranicznej UE. Stabilizacja i demokratyzacja leżą w fundamentalnym interesie tak europejskiej, jak i niemieckiej polityki zagranicznej. Polityka niemiecka jest jednak zbyt pasywna wobec krajów objętych Partnerstwem Wschodnim, jest w całości pochłonięta przez kryzys finansowy i walutowy. Niezależnie od tego brakuje jej też ukierunkowanego, strategicznego myślenia, skupienia, spójności i trwałości” – pisali autorzy.

Krytykowali oni, że niemiecki dyskurs w dziedzinie polityki zagranicznej unika podnoszenia kwestii geostrategicznych. „Trzeba jednak uznawać realia: jeśli Rosja mówi o stabilności, to myśli się tam w kategoriach stosunku sił i sfer wpływów. Tak samo uprawnione jest rozpatrywanie Partnerstwa Wschodniego z geostrategicznego punktu widzenia”. Wśród konkretnych postulatów znalazła się liberalizacja polityki wizowej wobec wschodnich sąsiadów UE, wzmocnienie sieci kontaktów ze społeczeństwem obywatelskim oraz odejście od przekonania, że drogą nacisków można doprowadzić do demokratyzacji. „Niemcy i Unia Europejska nie powinny występować w roli „sędziów moralności”, lecz akceptować autonomię w sferze poszukiwania koncepcji politycznych, uelastyczniać kooperację poprzez wynegocjowanie podstawowych standardów i nie blokować dalszej współpracy”. Sygnatariusze apelu podkreślali także wagę umów o wolnym handlu z partnerami na wschodzie (także z punktu widzenia interesów całej UE) oraz wzywali do zacieśnienia współpracy z Polską, jako kluczowym partnerem niemieckiej

*Ostpolitik*³⁴. Memorandum spotkało się z bardzo pozytywnymi reakcjami w niemieckich elitach. Ale kilka miesięcy po jego opublikowaniu wybuchła dyskusja wokół bojkotu Janukowycza, w której stanowiska wielu niemieckich polityków stanowiły dokładne zaprzeczenie tez zawartych w tym dokumencie.

Niemniej trudności – mimo ścisłych kontaktów i konsultacji – w wypracowaniu wspólnej polsko-niemieckiej koncepcji polityki wobec wschodnich sąsiadów UE mają głębsze podłoże niż tylko swego rodzaju *path dependence* niemieckiej *Ostpolitik*. Są one funkcją różnych interesów, uwarunkowań polityki wewnętrznej, a także w dalszym ciągu utrzymujących się odmiennych wniosków wyciąganych z coraz bardziej zbliżonej oceny sytuacji. Dotyczą one w szczególności relacji z Rosją, stosunku do zasady warunkowości (*conditionality*) w polityce sąsiedztwa UE oraz – w konsekwencji – stosunku do kluczowych dla polityki wschodniej kwestii przyszłości umowy stowarzyszeniowej z Ukrainą oraz polityki wizowej wobec wschodnich sąsiadów UE.

W *polityce wobec Rosji* dialog polsko-niemiecki i zmiany w nastawieniu elit obu krajów doprowadziły do zbliżenia, które nie zniwelowało jednak różnic interesów (nacisk na relacje gospodarcze w Niemczech versus polski dystans do Rosji motywowany geopolitycznie) oraz nie zlikwidowało całkowicie polskiej nieufności w odniesieniu do polityki rosyjskiej Berlina. Pożywki dla tej nieufności dostarczyły w ostatnim czasie m.in. informacje o tym, że niemiecka firma Rheinmetall buduje centrum szkoleniowe dla armii rosyjskiej pod Niżnym Nowogorodem³⁵. Rosja tymczasem kilkakrotnie groziła Polsce prewencyjnym atakiem w urzędzenia planowej m.in. na terytorium tego kraju tarczy antyrakietowej³⁶. W polityce energetycznej kwestia gazociągu bałtyckiego przestała dominować w polsko-niemieckim dialogu, niemniej polski sceptycyzm w odniesieniu

34 Niemiecka polityka zagraniczna a Partnerstwo Wschodnie. Stanowisko grup eksperckiej Partnerstwo Wschodnie, DGAP Standpunkt, luty 2012.

35 Rheinmetall AG baut Übungszentrum für russischen Soldaten mit, 21.02.2012, http://de.rian.ru/security_and_military/20120221/262733282.html

36 Tarcza w Polsce? Rosja grozi rakietowym uderzeniem, 11.05.2012, <http://wiadomosci.dziennik.pl/swiat/artykuly/390126,rosja-znow-grozi-zniszczeniem-obiektow-tarczy-antytrakietowej-w-europie.html>

do partnerstwa gazowego między Niemcami a Rosją i jego politycznych konsekwencji nie zniknął. „Uzależnienie Niemiec od dostaw gazu z Rosji wzrośnie jeszcze w wyniku zmian w polityce energetycznej Niemiec. Zamknięcie elektrowni atomowych spowoduje, że Niemcy wypełnić będą musieli tę lukę budując elektrownie gazowe, zwiększając import tego surowca z Rosji” – twierdzi jeden z ekspertów dając wyraz rozpowszechnionemu przekonaniu. Ostrzegał przed tym także komisarz UE ds. energii Günter Oettinger³⁷. W Polsce sceptycznie postrzegane są także inwestycje Gazpromu na europejskim rynku energetycznym za pośrednictwem niemieckich firm (Wintershall), dzięki którym rosyjska firma zyskuje lukratywny dostęp do odbiorców końcowych energii w UE³⁸. Wprawdzie niemiecki rząd zagroził wetem wobec tego konkretnego porozumienia, ale z perspektywy Warszawy kontrakty niemieckich firm z Gazpromem wpisują się w długofalową strategię ścisłej współpracy energetycznej Niemiec z Rosją, której elementem jest także gazociąg bałtycki (ewentualne położenie następnej nitki gazociągu w odpowiedzi na spodziewany wzrost zapotrzebowania na rosyjski gaz również odbiło się echem w Polsce; w opinii niemieckich ekspertów taka inwestycja nie miałaby sensu).

Nie tylko jednak te utrzymujące się różnice w postrzeganiu wzajemnych interesów (lub różnice interesów jako takich) powodują, że poza trójkątem kaliningradzkim trudno mówić o polsko-niemieckich inicjatywach na rzecz wspólnej polityki UE wobec Rosji. W istocie z uwagi na rozwój sytuacji w samej Rosji przestrzeń do takich działań jest ograniczona. Jak przyznają niemieccy dyplomaci, pozytywny skutek polsko-niemieckiego dialogu na temat Rosji nie polega w pierwszym rzędzie na wypracowywaniu wspólnych koncepcji dla polityki rosyjskiej UE, bo trudno dziś liczyć na zasadniczy przełom. Dialog ten ma większe znaczenie dla stosunków bilateralnych: służy umacnianiu polsko-niemieckich relacji w ogóle i budowie zaufania między oboma krajami.

37 Oettinger warnt vor Folgen der Energiewende, 17.06.2012, <http://www.tagesspiegel.de/zeitung/oettinger-warnt-vor-folgen-der-energiewende-eu-kommissar-strom-wird-fuer-viele-unbezahlbar/6760964.html>

38 Brisanter Tausch zwischen BASF und Gazprom, 14.11.2012, <http://www.ftd.de/unternehmen/industrie/energie-brisanter-tausch-zwischen-basf-und-gazprom/70117990.html>

Podczas gdy w odniesieniu do Rosji możliwości działania polsko-niemieckiego tandemu są dzisiaj ograniczone, najważniejszym polem ćwiczebnym i testem współpracy Berlina i Warszawy w regionie Europy Wschodniej pozostaje polityka wobec Ukrainy i innych krajów Partnerstwa Wschodniego. Dlatego szczególne znaczenie ma stosunek obu krajów do kwestii *promocji demokracji*, a zwłaszcza zasady warunkowości w polityce sąsiedztwa UE³⁹. Kwestia ta nabrała znaczenia po arabskiej wiosnie. Fala rewolucji w krajach południowego sąsiedztwa zmusiła UE do przemyślenia strategii w polityce wobec sąsiadów UE. W ogłoszonej wiosną 2011 roku nowej koncepcji przyjęto zasadę nagradzania państw robiących większe postępy w demokratyzacji bardziej atrakcyjną ofertą ze strony UE („more for more”). Z kolei państwa nie wypełniające zobowiązań dotyczących budowy państwa prawa i demokracji nie mogą liczyć na bliską współpracę z UE. Wprowadzenie silniejszej warunkowości w relacjach z państwami sąsiedzkimi miało służyć zróżnicowaniu podejścia do nich i stymulowaniu konkurencji między nimi.

W Niemczech zasada warunkowości traktowana jest ze znacznie większą konsekwencją niż w Polsce. Oziębienie relacji z Ukrainą (aż po gotowość części elit do „ukarania” Janukowycza polityczną izolacją wedle zasady *less for less*) było nie tylko wyrazem malejącego zaangażowania Berlina w politykę wschodnią, lecz także przekonania, że państwo to nie zasługuje na lepszą ofertę ze strony UE. W polskim podejściu do zasady warunkowości widoczny jest natomiast wyraźny dystans. To integracja gospodarcza i liberalizacja reżimu wizowego są w tej optyce najważniejszymi nośnikami modernizacji, europeizacji i demokratyzacji krajów objętych polityką sąsiedztwa. Są to działania, które według dominującej w Polsce opinii nie powinny być obwarowane warunkami związanymi z postępami demokracji. Innymi słowy, Unia Europejska powinna rozwijać kontakty handlowe i otwierać granice dla obywateli krajów Europy Wschodniej wychodząc z założenia, że to właśnie otwartość i zaangażowanie w relacjach z nimi najlepiej służy budowaniu warunków do demo-

39 Por. Kristi Raik, *Between Conditionality and Engagement. Revisiting the EU's Democracy Promotion in the Eastern Neighbourhood*, FIIA Briefing Paper 80, April 2011.

kratyzacji ich systemów politycznych. Takie podejście wyklucza politykę izolacji czy karania elit politycznych tamtych krajów, nawet jeśli byłyby to reżimy pół-autorytarne. O tym, że Unia Europejska powinna rozbudować wręcz dialog z ukraińskimi oligarchami, bo to za ich pośrednictwem oddziaływać można na tamtejszą rzeczywistość, mówią polscy politycy⁴⁰. Niemniej najważniejszym partnerem w tej polityce jest społeczeństwo obywatelskie, demokratyczna opozycja i sektor gospodarki. To zasadniczo odróżnia polskie podejście od dawnej niemieckiej *Ostpolitik* opartej na maksymie „zmiana poprzez zbliżenie”, skoncentrowanej na kontaktach z elitami władzy państw komunistycznych.

Założenie, że polityka warunkowości ma swoje granice, wynika z dwóch przesłanek. Po pierwsze, zasada ta przynosiła najlepsze rezultaty w polityce rozszerzenia UE na wschód, kiedy perspektywa przyszłego członkostwa w UE mobilizowała kraje aspirujące do niego do działania, reform i dostosowań. Po drugie i najważniejsze, obwarowywanie postępów w zbliżeniu z UE w sprawach dotyczących gospodarki czy przepływu osób, warunkami dotyczącymi demokracji, stanowi skuteczną presję tylko wtedy, kiedy po obu stronach istnieje dostateczna wola polityczna i zainteresowanie tym kierunkiem integracji. Najbardziej rozczarowujący i brzemienny w skutkach – zarówno dla Berlina, jak i Warszawy – był w ostatnich latach wniosek, że elity polityczne Ukrainy (a także innych krajów Partnerstwa Wschodniego poza Mołdawią) nie są wcale zdeterminowane do tego, by w jednoznaczny sposób obrać kurs w kierunku Unii Europejskiej. Było to podłoże swego rodzaju kryzysu intelektualnego w polskiej polityce wschodniej oraz zniechęcenia do poważniejszego zaangażowania na Wschodzie widocznego w Berlinie, którego produktem ubocznym była sprawa bojkotu Janukowycza. W Warszawie to właśnie coraz głębsze przekonanie, że Ukraina nie ma – w dużej mierze z własnej winy – szans na członkostwo w Unii Europejskiej w przewidywalnej przyszłości skłania do wniosku, że podejście do tego kraju należy przemyśleć na nowo. „Procesu stowarzyszenia nie można traktować dosłownie. Sami wpędzimy się w pułapkę, jeżeli będziemy kontynuować politykę

40 Np. eurodeputowany Paweł Kowal (PJN), na konferencji Polsko-niemiecka *Ostpolitik*, 5.11.2012 w Warszawie.

bezkompromisowości i stawiania warunków” – uważa jeden z polskich ekspertów.

Swego rodzaju testem, jakie dalej idące wnioski wyciągają z tej sytuacji oba kraje, jest stosunek do podpisania *umowy stowarzyszeniowej z Ukrainą*. W Niemczech długo dominowało przekonanie, że umowa może zostać podpisana (paraflowano ją w marcu 2012 roku) dopiero po spełnieniu trzech wyznaczonych przez UE warunków: demokratycznego przebiegu wyborów parlamentarnych w październiku 2012 roku, wprowadzenia reform wymiaru sprawiedliwości oraz wypuszczeniu więźniów politycznych. „Podpisanie umowy w innym przypadku stanowiłoby całkowite zaprzeczenie zasady *more for more* i byłoby fatalnym sygnałem dla innych państw objętych polityką sąsiedztwa. W istocie byłby to koniec tej polityki w jej obecnym kształcie” – argumentowali niektórzy niemieccy rozmówcy przed wyborami. W tej optyce i zgodnie z logiką europejskiej polityki sąsiedztwa umowa stowarzyszeniowa była nagrodą dla Ukrainy, której nie należało wręczać elitom politycznym nieskorym do zrobienia wyraźnego kroku w kierunku UE. Jak mówi przedstawiciel jednej z niemieckich fundacji politycznych zbliżonej do koalicji rządzącej, „nie ma żadnego argumentu za tym, żeby wychodzić naprzeciw Ukrainie w sytuacji, gdy ona nie robi postępów. Fałszywym jest ponadto założenie, że podpisanie umowy będzie prowadziło od razu do jej implementacji”.

Właśnie to podejście upatrujące w umowie jednostronny gest UE wobec Kijowa krytykowane jest w Polsce. „Traktowanie umowy [o pogłębionej strefie wolnego handlu] jako prezentu jest nieporozumieniem” – uważa polski dyplomata wysokiego szczebla. Choć według bardzo przybliżonych szacunków wzrost dobrobytu w perspektywie długoterminowej wynieść miałyby dzięki wolnemu handlowi z UE od 4 do 11 proc., w pierwszych latach jej implementacja oznaczać będzie poważne koszty ekonomiczne i społeczne dla ukraińskiego społeczeństwa. Oferta UE na rzecz złagodzenia tych kosztów jest tymczasem bardzo słaba. Jak pisze polski analityk, pojawia się tu „istotna rozbieżność oczekiwań i interesów pomiędzy Kijowem a Brukselą. Implementacja DCFTA (pogłębionej umowy o wolnym handlu będącej częścią umowy stowarzyszeniowej) mogłaby przynieść Ukrainie potencjalne korzyści w perspektywie długoterminowej, co wymaga jednak poniesienia przez nią obecnie znacznych kosztów. Z kolei dla ukraińskich

elit politycznych najważniejsze są doraźne zyski polityczne i ekonomiczne, których nie gwarantuje realizacja tej umowy⁴¹. Oligarchowie ukraińscy mają stosunek ambiwalentny do głębszej integracji z UE: przyjęcie prawa europejskiego pozbawiłoby ich wielu przywilejów, z kolei otwarcie rynku UE może być dla wielu szansą na lukratywne interesy. Niemniej, twierdzą polscy dyplomaci i eksperci, rzeczywisty interes ukraińskich elit politycznych i gospodarczych polega na zachowaniu status quo: ani integracja z UE, ani reintegracja z Rosją w ramach Unii Eurazjatyckiej nie jest dla nich lepszą opcją. Tymczasem umowa wiążąca Kijów silniej z Europą leży w interesie samej UE oraz nastawionej proeuropejsko części ukraińskiego społeczeństwa – „karanie” Janukowycza jej niepodpisaniem może być więc politycznym błędem, działaniem kłócącym się ze strategicznym celem UE w polityce wobec Ukrainy.

W tej sytuacji skłonność do szybszego podpisania umowy stowarzyszeniowej obejmującej DCFTA (bez ścisłego trzymania się warunków wyznaczonych przez UE) jest w Polsce efektem przekonania, że tylko w ten sposób UE może pozostać ważnym graczem w ukraińskiej polityce, w której ścierają się interesy zwolenników i przeciwników silniejszych związków z UE. „Podpisana i wymagająca implementacji umowa jest jedynym narzędziem nacisku, jakim możemy dysponować” – mówi polski dyplomata. Choć stanowisko Niemiec w sprawie podpisania umowy nadal jest bardziej wstrzemięźliwe (przebieg i okoliczności wyborów na Ukrainie były negatywnym zaskoczeniem w obu krajach), to polskie argumenty przyjmowane są z większym niż w przeszłości zrozumieniem. W kręgach politycznych nie brakuje także głosów, że zamiast technokratycznego podejścia skoncentrowanego na wypełnianiu przez Ukrainę wyznaczonych kryteriów potrzeba większej elastyczności i strategicznego myślenia. „Niewolnicze trzymanie się zasady *more for more* utrudnia proaktywne działania w polityce wschodniej” – mówi były polityk Zielonych Rainer Steenblock⁴². „Ograniczenie się jedynie do nacisków byłoby działaniem

41. Rafał Sadowski, Perspektywy umowy o wolnym handlu UE-Ukraina, Komentarze OSW, Nr 94, 15.10.2012, s. 5–6.

42. Na konferencji ECFR i Fundacji Boella, Polsko-niemiecka Ostpolitik?, Warszawa, 5.11.2012

jednostronnym. Mogłoby ponadto zostać odebrane jako dobry pretekst do zmarginalizowania dyskusji i aktywności wobec Ukrainy” – napisała z kolei w zatytułowanym „Ukraina – partner strategiczny” raporcie grupa polskich i niemieckich ekspertów⁴³. Niemieccy dyplomaci podkreślają, że szczyt Partnerstwa Wschodniego w Wilnie w listopadzie 2013 roku zakończyć powinien się sukcesem – podpisanie umowy z Ukrainą do tego czasu (przy założeniu, że władze ukraińskie wykonają krok w kierunku oczekiwań UE w zakresie wymiaru sprawiedliwości lub/i kwestii więźniów politycznych) jest najbardziej prawdopodobnym scenariuszem rozważanym w Berlinie.

Zasadnicze rozbieżności między Polską a Niemcami utrzymują się w kwestii *polityki wizowej*. Z punktu widzenia Warszawy liberalizacja reżimu wizowego (zniesienie wiz lub daleko idące ułatwienia dla konkretnych grup obywateli) jest najważniejszym instrumentem „polityki zaangażowania” wobec krajów Partnerstwa Wschodniego (przede wszystkim Ukrainy i Mołdawii, które są najbardziej zaawansowane w procesie liberalizacji). Niemcy są w tej sprawie bardzo podzielone: niemiecki MSZ przychylił się do polskiej argumentacji, przeciwko zniesieniu wiz oponuje natomiast ministerstwo spraw wewnętrznych. Ta sytuacja trwa od wielu lat i jest przyczyną wewnętrznej blokady w polityce niemieckiej w tej kwestii. Jej tłem jest tzw. afera wizowa z początku ubiegłej dekady, która była źródłem długotrwałych politycznych kontrowersji oraz przedmiotem dochodzenia prowadzonego przez komisję śledczą Bundestagu. Wydany w 2000 roku przez MSZ (rządziła wówczas koalicja SPD-Zieloni) okólnik do niemieckich konsulatów za granicą sugerował, by w praktyce wydawania wiz kierować się zasadą *in dubio pro libertate* (w razie wątpliwości na rzecz wolności) i nie w każdym przypadku najmniejszych wątpliwości co do woli wnioskodawcy powrotu do ojczyzny odmawiać wydania wiz. Skutkiem były duże nadużycia w praktyce wydawania wiz (zwłaszcza w Kijowie, gdzie działały zorganizowane grupy przestępcze). Dzisiaj sprawdzanie woli powrotu w niemieckich placówkach jest niezwykle rygorystyczne i prowadzi do licznych odmów. W 2011 roku Niemcy wyda-

43 Grupa Kopernika, Ukraina – partner strategiczny, Raport nr 22, listopad 2012, <http://www.deutsches-polen-institut.de/Projekte/Projekte-Aktuell/Kopernikus-Gruppe/wersja-polska22.php>

ły na Ukrainie 110 tys. wiz schengieńskich, w Polsce wydano ich ponad 1 milion. Jak krytykują polscy eksperci, „w myśleniu UE o kwestiach wizowych na wschodzie przeważa paradygmat polityki bezpieczeństwa, nie zaś polityki zagranicznej”⁴⁴. Ten zarzut adresowany jest w dużej mierze pod adresem Niemiec. W 2012 roku niemiecki sceptycyzm w kwestii polityki wizowej pogłębił się w związku z nielegalną imigracją z Bałkanów. Dyskusja wokół ponownego wprowadzenia wiz dla państw Bałkanów Zachodnich niewątpliwie nie służy planom liberalizacyjnym wobec państw Europy Wschodniej⁴⁵. W Polsce argumentuje się tymczasem, że kwestię ruchu bezwizowego z krajami Europy Wschodniej należy „odczarować”. „Przy obecnym poziomie mobilności i kontaktów międzyludzkich, biznesowych, politycznych itp. pomiędzy UE a krajami Europy Wschodniej, zniesienie wiz będzie naturalną konsekwencją trwających od lat procesów liberalizacyjnych” i nie wpłynie zasadniczo na zwiększenie presji migracyjnej, gdyż największa fala wyjazdów zarobkowych do UE miała miejsce już dekadę temu⁴⁶. Politycznie wrażliwą kwestią pozostaje natomiast kolejność liberalizacji reżimu wizowego: w Polsce panuje przekonanie, że otwarcie granic dla obywateli Ukrainy nie może nastąpić później niż dla obywateli Rosji. W Niemczech postulat liberalizacji wspierany jest przez Komisję Wschodnią Niemieckiej Gospodarki, wpływową reprezentację niemieckiego przemysłu zaangażowanego w kontakty handlowe ze wschodnią Europą. W kwietniu Komisja opublikowała apel wzywający władze do przyspieszenia liberalizacji reżimu wizowego⁴⁷, w innym opracowaniu opowiadała się za wprowadzeniem systemu bezwizowego do 2018 roku, czyli do czasu igrzysk olimpijskich w Soczi⁴⁸.

44 Marta Jaroszewicz, *Niemożliwe uczynić możliwym. Perspektywy ruchu bezwizowego pomiędzy UE a wschodnimi partnerami*, Punkt widzenia OSW, Nr 27, Warszawa, maj 2012, s. 22.

45 Benjamin Fox, *Germany and France demand reintroduction of Balkan visas*, EuObserver, 15.10.2012

46 Marta Jaroszewicz, op. cit., s. 47.

47 *Wirtschaftswachstum durch Visa-Liberalisierung*, 23.04.2012, <http://www.ost-ausschuss.de/wirtschaftswachstum-durch-visa-liberalisierung>

48 *Wege zur Visa-Freiheit*, Ost-Ausschuss der Deutschen Wirtschaft, November 2011, http://www.ost-ausschuss.de/sites/default/files/pm_pdf/Positionspapier%20Wege%20zur%20Visa-Freiheit%20Nov2011.pdf

3. Pod znakiem *Energiewende*⁴⁹

Stosunki polsko-niemieckie w wymiarze polityki energetycznej przed długie lata stały pod znakiem konfliktu, nieporozumień i sprzecznych interesów. W polityce energetycznej ogniskowały się geopolityczne interesy, historyczne wrażliwości i asymetria wzajemnych relacji. Przedmiotem kontrowersji były przede wszystkim kwestie bezpieczeństwa dostaw, korzyści z tranzytu i niezależności od Gazpromu. To nawarstwienie się rozmaitych czynników wyjaśnia w dużej mierze skalę emocji, jakie towarzyszyły w ubiegłych latach dyskusjom o bezpieczeństwie energetycznym między Warszawą a Berlinem, a których niekwestionowanym symbolem stał się gazociąg bałtycki. Do dzisiaj porównanie gazociągu do paktu Ribbentrop-Mołotow przez Radosława Sikorskiego należy w Niemczech do najczęściej cytowanych wypowiedzi polskich polityków. Dzisiaj sytuacja jest inna. Znaczenie gazociągu bałtyckiego relatywizują zmiany na światowych rynkach energii – gwałtowny rozwój handlu gazem skroplonym oraz „rewolucja łupkowa”. Kwestia poluzowania zależności od Rosji oraz dywersyfikacji dostaw rysuje się w tym kontekście w nowym świetle.

Energetyka pozostaje wszakże tematem spornym między Warszawą a Berlinem. Ale w centrum uwagi stoją dzisiaj już nie odmienne spojrzenia na rolę Rosji i skonfliktowane definicje bezpieczeństwa energetycznego, lecz twarde interesy gospodarcze i rozbieżne strategie zaopatrzenia w energię. Niemcy zdecydowały się wiosną 2011 roku na zwrot w polityce energetycznej, który do 2022 roku doprowadzić ma do całkowitego

49 Do napisania tego rozdziału autor wykorzystał pobyt badawczy w Wissenschaftszentrum Berlin (WZB).

odejścia od energii atomowej, zaś do 2050 roku do przejścia na zaopatrzenie w 80 proc. z energii odnawialnych. W Polsce kierunek myślenia jest odwrotny. Rząd Donalda Tuska podjął decyzję o budowie elektrowni atomowych, wielkie nadzieje budzi gaz łupkowy, a w dalszym ciągu dużą rolę w zaopatrzeniu w energię odgrywa węgiel. Te rozbieżne strategie mają istotne konsekwencje dla polityki obu państw na poziomie unijnym, rodząc napięcia nie tylko w wymiarze bilateralnym. „Po tym jak uspokoiły się kontrowersje wokół przeszłości i kwestia gazociągu bałtyckiego zeszła na drugi plan, największą kością niezgody między Polską a Niemcami stają się konsekwencje niemieckiej *Energiewende*” – twierdzi jeden z doradców polskiego rządu.

Klasyczny konflikt interesów – z jednej strony kraj w największym w Europie stopniu uzależniony od węgla, z drugiej strony państwo mające ambicje całkowitego przedstawienia się na zieloną energię – jest jednak tylko jednym z wymiarów tego problemu. W istocie powstałe na tym tle napięcia biorą się w nie mniejszym stopniu z nieporozumień o charakterze polityczno-kulturowym, w niepewności co do dalszego przebiegu *Energiewende* (a nie tylko samym kierunku zmian w polityce energetycznej Niemiec), a także konsekwencji tego procesu dla całej Unii Europejskiej.

Niemcy: źródło niepewności

Różnice w podejściu do polityki energetycznej w Polsce i w Niemczech wynikają w dużym stopniu z odmiennej kultury politycznej. W przypadku Niemiec wybór dotyczący kursu w polityce energetycznej uwarunkowany jest nie tylko interesami gospodarczymi, lecz przekonaniami dominującymi w społeczeństwie, będącymi wynikiem wieloletniej ewolucji. Decyzja o wycofaniu się z energii atomowej podjęta w czerwcu 2011 i stanowiąca koło zamachowe całej *Energiewende* jest końcowym etapem tego procesu, którego stacjami pośrednimi było uchwalenie przełomowej ustawy o wspieraniu energii odnawialnej (EEG), decyzja rządu SPD-Zieloni o odejściu od atomu podjęta w 2001 roku oraz odwołanie tej decyzji przez rząd Angeli Merkel jesienią 2010 roku. Spór o energię atomową będący podłożem kontrowersji o kurs w polityce energetycznej był jednym z najważniejszych i najsilniej dzielących niemieckie społeczeństwo w okresie powojennym.

W latach 50. energia atomowa także w RFN była przedmiotem fascynacji. W 1955 roku powstało ministerstwo ds. jądrowych, którego szefem został wybitny bawarski polityk Franz Josef Strauss. Energia atomowa miała nie tylko służyć produkcji prądu, lecz być metodą na wszystko: lekiem na raka, napędem samochodowym, zaś wiara w nią środkiem integracji społeczeństwa. „Pozostań na zawsze naszym przyjacielem” – takim apelem do atomu kończył się film pokazywany niemieckim uczniom w szkołach. Jeszcze pod koniec lat 60. szacowano, że do końca stulecia 80 proc. prądu pochodzić będzie z energii nuklearnej. Wkrótce później to beztróskie zachłyśnięcie się atomem ustąpiło narastającym wokół niego kontrowersjom. Trudno wyobrazić sobie dzisiejsze nastroje i poglądy społeczne, w tym na energię jądrową, bez przełomu kulturowego początku lat 70. W Niemczech zyskał on szczególne znaczenie. Jednym z jego elementów było załamanie się wiary w postęp i przyszłość, dużo bardziej dramatyczne niż w innych społeczeństwach. W Niemczech utrata zaufania do przyszłości była według wielu intelektualistów późną konsekwencją okresu nazistowskiego. Socjalizacja pokolenia powojennego dokonywała się w przekonaniu, że oczekiwanie postępu jest tą hybris, która w 1933 roku popchnęła Niemcy w przepaść⁵⁰. Krytycy tego nastawienia mówią o typowo niemieckiej, irracjonalnej skłonności do apokaliptycznych wizji, często określanej pojęciem *German angst*. Niewątpliwie jednak ta nieufność do śmiałych projektów przyszłości miała szczególnie w pokoleniu '68 i drugą stronę medalu: wyczulenie na problemy zmian klimatycznych, ochrony środowiska, niebezpieczeństw płynących z bezgranicznej wiary w nieomyślność techniki. Dla wielu pacyfistycznie nastawionych przedstawicieli tej generacji ważnym argumentem przeciwko energii atomowej była też groźba wykorzystania jej na potrzeby przemysłu zbrojeniowego. To z tego pnia wyrósł ruch Zielonych, który do tej pory nigdzie nie odniósł takich sukcesów jak w Niemczech.

To właśnie na tym kulturowym i mentalnym podłożu rozgrywał się spór, który przez cztery dekady dzielił niemieckie (choć głównie zachodniemieckie) społeczeństwo. Jego nieodłącznym elementem były gwałtowne protesty, blokady i starcia z policją, które odbijały się szero-

50 Paul Nolte, wywiad dla Gazety Wyborczej, 25 lipca 2009.

kim echem w całym kraju. W połowie lat 70. grupka właścicieli winnic z małej miejscowości Wyhl w Badenii rzuciła wyzwanie koncernowi RWE i władzom landu, protestując przeciwko planom budowy elektrowni atomowej na obrzeżach malowniczego Schwarzwald. Ich triumf pokazał siłę społecznego protestu i ośmielił innych. Wyhl stał się mitem założycielskim ruchu, który rozszerzył się na całe Niemcy. W 1976 roku w Brokdorf koło Hamburga w zamieszkach między policją a przeciwnikami elektrowni atomowej rannych zostało około 100 osób. Te starcia wywołały szok, wielu obawiało się ekologicznej wojny domowej. Dekada lat 70. to okres terroru RAF-u, przesiąknięty nieufnością do państwa i obawami przed powrotem autorytarnych rządów. W tej atmosferze mit „Wyhl” trafił na podatny grunt. Nakręcona wtedy spirala sporów wokół energii atomowej przez lata była nieodłączną częścią niemieckiej rzeczywistości. Z czasem idee ekologiczne i niechęć do energii nuklearnej przeniknęły do głównego nurtu społeczeństwa, choć podziały polityczne były na tym tle wyraźne aż do 2011 roku. W 2001 roku, kiedy o wycofaniu się z energii atomowej zdecydował rząd SPD-Zieloni, decyzji tej sprzeciwiała się konserwatywna i liberalna opozycja. Dziesięć lat później opowiedziały się już za nią wszystkie siły polityczne – w ten sposób trwający dekady spór został zakończony. Przekonanie, że od tej decyzji nie ma odwrotu, jest dzisiaj w Niemczech ponadpartyjne.

Spółeczna zgoda wokół odejścia od atomu znalazła odzwierciedlenie w raporcie Komisji Etycznej z maja 2011 roku, w skład której weszli przedstawiciele różnych opcji politycznych i środowisk społecznych. Raport stał się podstawą decyzji rządu o *Energiewende*, którą zdefiniował jako wspólne zadanie całego społeczeństwa⁵¹. Kiedy wybuchł reaktor w Fukushima aż 63 proc. Niemców opowiedziało się w sondażu instytutu Forsa za tym, by w ciągu pięciu lat wyłączyć wszystkie elektrownie atomowe. Rok później, w lecie 2012 roku, poparcie dla wycofania się z energii atomowej (rozłożonego w czasie do 2022 roku) utrzymuje się na wysokim poziomie. Według danych instytutu Allensbach, 73 proc. obywateli uważa ją za słuszną, tylko 16 proc. twierdzi, że była ona błędem. Poparcie

51. Deutschlands *Energiewende* – Ein Gemeinschaftswerk für die Zukunft, Ethik Kommission Sichere Energieversorgung, Berlin, den 30. Mai 2011

dla *Energiewende* w nieznacznym tylko stopniu zależy od sympatii partyjnych. Popiera ją 79 proc. wyborców SPD i 64 proc. wyborców CDU⁵².

Ten głębszy, społeczno-kulturowy kontekst niemieckiej *Energiewende* jest w Polsce znany słabo. W polskich elitach rozpowszechnione jest przekonanie, że decyzja o odejściu od energii atomowej podjęta została „pod wpływem emocji” w wyniku szoku spowodowanego awarią w Fukushima. Często uważa się ją za całkowicie „pozbawioną logiki”, sprzeczną z niemieckimi interesami gospodarczymi i będącą wynikiem doraźnych kalkulacji wyborczych kanclerz Merkel (wybory w Badenii-Wirtembergii w maju 2011 roku). Towarzyszy temu nierzadko opinia, że *Energiewende* jest projektem opartym na błędnych założeniach i jest tylko kwestią czasu, iż Niemcy zawrócą z obranej w 2011 roku drogi. Ten sceptycyzm jest silnie związany z negatywnym nastawieniem do polityki klimatycznej, której częścią jest rozwój zielonych technologii oraz inwestycje w energię odnawialną. Źródła tego sceptycyzmu są różne: sięgając od kwestionowania antropogenicznego charakteru zmian klimatycznych aż po (znacznie częściej) względy ekonomiczne, czyli wysokie koszty obciążające konkurencyjność europejskiej, a zwłaszcza polskiej gospodarki. W przeciwieństwie do elit niemieckich w Polsce polityka klimatyczna nie jest zazwyczaj traktowana (przynajmniej w średnim okresie) jako szansa na skok w modernizacji gospodarki i społeczeństwa, lecz jako źródło ryzyka, które należy minimalizować. W konsekwencji wiara w trwałość kursu w kierunku zielonej transformacji na poziomie UE jest w Polsce bardzo ograniczona. Zwłaszcza w czasie obecnego kryzysu wątpliwości co do sensowności tej polityki się pogłębiły. „Dzisiaj wiadać, że nawet najgorętsi zwolennicy ambitnej polityki klimatycznej przychli. W sytuacji stagnacji lub wręcz recesji nakładanie dodatkowych obciążeń na gospodarkę jest sprzeczne z logiką” – mówi jeden z polskich urzędników. Dystans do projektu *Energiewende* w Polsce wynika więc nie tylko ze spodziewanych (negatywnych) bezpośrednich skutków jego realizacji dla Polski, lecz także z dominujących przekonań w zakresie polityki gospodarczej i klimatycznej (nie tylko w Polsce, lecz także w Europie).

52 Renate Köcher, Schwierige Wende, „FAZ”, 21.06.2012.

Niejasność co do przyszłego kursu niemieckiej polityki energetycznej pogłębia analiza dotychczasowego przebiegu transformacji energetycznej. Po ponad roku od rozpoczęcia nie daje ona zdaniem polskich ekspertów odpowiedzi na pytanie o przyszłość tego projektu. „Decyzja ta (o wycofaniu się z energii atomowej – przyp. aut.) zamiast stworzyć solidny grunt dla nowej polityki, cieszącej się zaufaniem społeczeństwa i przedstawicieli gospodarki, wprowadziła ogromny chaos i niepewność (...) Realizacja kluczowych założeń nowej strategii, takich jak rozbudowa sieci przesyłowych i budowa nowych elektrowni konwencjonalnych napotyka coraz większe trudności natury ekonomicznej i prawnej. Problemy stwarza również rozwój sektora zielonych technologii, który jest w przypadku energetyki solarnej zbyt wysoko subwencjonowany, a np. w przypadku budowy morskich farm wiatrowych dotowany zbyt nisko. Zagrożeniem dla powodzenia strategii są także brak całościowej koordynacji jej realizacji oraz obciążenia finansowe społeczeństwa i gospodarki, związane z jej wprowadzeniem”⁵³.

Z perspektywy Warszawy najistotniejszy jest w tej sytuacji fakt, że, jak mówi jeden z urzędników odpowiedzialnych za politykę energetyczną, „nie wiemy, z jakim partnerem mamy do czynienia”. Niemcy postrzegane są nie jako element stabilizujący w europejskiej i narodowej polityce energetycznej, lecz przeciwnie – jako czynnik ryzyka utrudniający w istotny sposób i tak niełatwe planowanie strategiczne zaopatrzenia w energię w nadchodzących dekadach. Nie chodzi przy tym w pierwszym rzędzie o sam projekt niemieckiej transformacji energetycznej, lecz niejasność, w jakim kierunku ona w istocie zmierza, które jej założenia są realistyczne, w jaki sposób i w jakim tempie będą realizowane. Przynajmniej do 2013 roku, czyli wyborów do Bundestagu, sytuacja niepewności, jak szacują polskie źródła, pozostanie bez zmian. Realizację *Energiewende* uważa się w Polsce za zagrożoną. Spory kompetencyjne i polityczne składają się na obraz sytuacji, którą w Warszawie ocenia się z rosnącym sceptycyzmem⁵⁴. Przede wszystkim negatywnie oceniana jest polityka komunikacyjna rzą-

53 Niemiecka transformacja energetyczna. Trudne początki, pod red. Anny Kwiatkowskiej-Drożdż, Raport OSW, Warszawa, grudzień 2012, s. 9.

54 Por. Niemiecka transformacja energetyczna, op. cit.

du federalnego w sprawie *Energiewende*, którą interpretuje się jako wyraz chaosu i braku spójnego planu na przyszłość. Tymczasem decyzje podejmowane przez Niemcy mają fundamentalne znaczenie dla kluczowych dla UE obszarów: budowy sieci przesyłowych, handlu emisjami, rozwoju odnawialnych źródeł energii czy polityki dekarbonizacji. Do jesieni 2012 roku odbyło się tymczasem tylko jedno spotkanie ministrów energetyki poświęcone konsekwencjom *Energiewende* dla UE, we wrześniu 2011 we Wrocławiu. Przedstawiciele polskiego rządu skarżą się na brak jasnej informacji, na jakim etapie znajdują się konkretne przedsięwzięcia, jaki jest harmonogram i perspektywy dalszych działań. Jest to o tyle istotne, że z punktu widzenia dużej części polskich elit działania podejmowane przez Niemcy na forum Unii Europejskiej, a będące konsekwencją *Energiewende*, w zasadniczy sposób sprzeczne są polskimi interesami. „Niemcy chcą zakotwiczyć swój proces zmian w polityce energetycznej w Unii Europejskiej, tzn. wykorzystać mechanizmy unijne do tego, by przeprowadzić reformy, z którymi nie radzą sobie na poziomie narodowym. W ten sposób, za pośrednictwem mechanizmów unijnych, chcą ustabilizować swój system energetyczny. Ale to co dla Niemiec jest stabilizowaniem systemu, oznacza dla Polski destabilizację. Na tym polega sedno sporu” – uważa wysoki polski urzędnik. Innymi słowy, Unia Europejska służyć ma zabezpieczeniu ryzyka, jakim dla niemieckiej gospodarki jest *Energiewende*. W ocenie polskich rozmówców komisarz UE Guenther Oettinger jest sekundantem Niemiec w tych usiłowaniach. „Niemcy powinny najpierw uporządkować proces *Energiewende* na własnym podwórku zanim zaczną nakłaniać inne kraje do pójścia tym samym kursem. Na razie zdają się postępować odwrotnie: chcą uratować swój zagrożony projekt za pomocą wsparcia poprzez UE” – uważa polski rozmówca.

Unijny wymiar *Energiewende* a Polska

Nie ulega wątpliwości, że to właśnie wspólna polityka energetyczna (i klimatyczna) Unii Europejskiej jest sferą, w której polsko-niemieckie kontrowersje (a także możliwości porozumienia) na tle *Energiewende* są szczególnie widoczne. Paradoksalnie, istotny rozwój wspólnej polityki energetycznej UE w ostatnich latach, a zwłaszcza powstanie wspólnego rynku energii (trzeci pakiet energetyczny) i wielu połączeń między syste-

mami energetycznymi państw członkowskich, jest ważnym źródłem obecnych napięć. „Dziesięć lat temu nie byłoby u nas w ogóle dyskusji o *Energiewende*” – mówi urzędnik polskiego ministerstwa gospodarki. Dopiero budowa interkonektorów i liberalizacja rynku energii, która przepływać może odtąd bez względu na granice państw, spowodowały, że zmiany w bilansie energetycznym jednego kraju mają znaczenie dla reszty. Niemcy jako jeden z największych producentów energii w UE mają pod tym względem szczególne znaczenie. Z kolei niedoskonałości rynku energii, który w dalszym ciągu wymaga reform i pogłębiania, silniej odczuwalne są w Polsce, która produkuje znacznie mniej megawatów. Najbardziej rozpowszechniony w Polsce zarzut pod adresem Berlina dotyczy właśnie tego problemu: „Niemcy nie liczą się z konsekwencjami *Energiewende* dla ich sąsiadów wynikającymi ze wspólnego rynku energetycznego”.

Bezpośrednim efektem tych zaniedbań były tzw. przepływy kołowe (*loop-flows*), za sprawą których nadmiar prądu produkowanego przez elektrownie wiatrowe i panele solarne w Niemczech, którego nie mógł wchłonąć niemiecki system energetyczny, znajdował ujście w polskiej sieci zakłócając jej funkcjonowanie i narażając polskich producentów energii na straty. Zdaniem przedstawicieli polskiego rządu Niemcy naruszają w ten sposób niektóre przepisy prawa unijnego, niemniej regulacje rynku wewnętrznego UE nie zajmują się szczegółowo takimi przypadkami. Luka prawna powoduje, że Polska nie może domagać się od Niemiec rekompensaty za powstałe w ten sposób straty. Rozważane przez rząd wprowadzenie tzw. przesuwników fazowych zabezpieczających polską sieć przed niespodziewanym napływem prądu destabilizującym system uznawane jest za „krzyk rozpacz w sytuacji, gdy legislacja nie nadąża za rozwojem infrastruktury technicznej do przesyłu prądu”. Zdaniem polskich urzędników oprócz kosztów (380 mln PLN) jedynym powodem zwłoki z montażem przesuwników jest niechęć do „zakłócenia dobrych relacji z Niemcami”.

O ile kwestia przepływów kołowych jest problemem w dużej mierze technicznym, o tyle inne aspekty europejskiego wymiaru *Energiewende* dotyczą kwestii stricte politycznych i gospodarczych. Przede wszystkim dotyczy to kwestii celu i metod **zwiększania udziału odnawialnych źródeł energii w bilansie energetycznym** Unii Europejskiej i państw członkow-

skich. Do 2020 roku obowiązuje cel europejski (20 proc. energii zużywanej w UE ma pochodzić z odnawialnych źródeł energii – OZE), któremu odpowiadają cele narodowe poszczególnych państw (Polska – 15 proc., Niemcy – 19,6 proc.⁵⁵). Zgodnie z propozycjami Komisji Europejskiej z czerwca 2012 roku udział OZE w *energy mix* powinien być zwiększany, niemniej przedmiotem dyskusji są przede wszystkim sposoby wspierania ich rozwoju w Unii Europejskiej. W polskich kręgach rządowych panuje przekonanie, że w tej sprawie Polska i Niemcy reprezentują różne podejścia i interesy. Zdaniem polskich rozmówców Niemcom zależy na ustaleniu ogólnego celu europejskiego obowiązującego po 2020 roku oraz wprowadzeniu jednego centralnego systemu wspierania OZE na poziomie europejskim (dotychczas każdy kraj reguluje to na własną rękę, np. Niemcy za pomocą ustawy EEG, która obciąża końcowych użytkowników energii ustaloną opłatą od kilowatogodziny, z której wpływy rekompensują producentom OZE wyższe koszty wytwarzania). Jest to jedna z opcji rozważanych przez Komisję Europejską. Przy takim jednolitym systemie konsumenci wszystkich krajów w równym stopniu płaciliby na swoim rachunku za rozwój OZE bez względu na to, jak duży jest ten sektor w ich kraju. Z racji słabszego rozwoju tego sektora i mniejszych ambicji w tej dziedzinie w Polsce taki system uznawany jest za wybitnie niekorzystny. „Podstawą do dyskusji” może być dla Polski, zdaniem ekspertów rządowych, inne rozważane rozwiązanie: utrzymanie narodowych systemów wspierania OZE, ale wzmocnienie współpracy między nimi, które mogłoby pomóc minimalizować koszty produkcji (np. poprzez wymianę tzw. zielonych certyfikatów).

Obawa, że Niemcy dążyć będą do ujednolicenia lub większej spójności systemów wspierania „zielonej energii” w Europie, odrzucana jest przez niemieckich ekspertów. Wskazują oni, że Niemcy nie są wcale aktywnym aktorem w debacie europejskiej na ten temat oraz że taki kierunek zmian w polityce energetycznej niekoniecznie leży w ich interesie. Niemcy dysponują dzisiaj najhjojniejszym systemem finansowania OZE w Europie (wspomniana ustawa EEG), który przez pewien czas uważany był za wzór do naśladowania w innych krajach (m.in. w Czechach czy Hiszpanii). Okazał się jednak bardzo drogi, co skłoniło wspomniane państwa do wycofa-

55 W 2012 roku udział OZE w niemieckim zużyciu energii wynosił już 25 proc.

nia się z tego rodzaju subwencji. Ustanowienie więc na szczeblu europejskim regulacji zakładających wsparcie dla OZE w podobnej wysokości co w Niemczech, byłoby celem nierealistycznym. Stosowne plany, jakie w listopadzie 2012 roku przedstawił komisarz UE ds. energetyki Günter Oettinger, oznaczałyby konieczność zredukowania subwencji⁵⁶. Wprawdzie przyczyniły się one do znaczącego rozwoju zielonej energii w Niemczech, ale spowodowały zdaniem Komisji także wzrost cen prądu, który obciąża obywateli. Możliwość tworzenia odrębnych, narodowych modeli rozwoju OZE jest ponadto przeszkodą w funkcjonowaniu wspólnego rynku energii i sprzeczna jest z zasadami wolnej konkurencji (możliwość dowolnej wysokości subwencjonowania OZE jest wyjątkiem uzasadnianym ochroną środowiska). Innymi słowy, w przypadku wprowadzenia propozycji Komisji, Niemcy musiałyby zrezygnować ze swojego systemu na rzecz europejskiego modelu, który byłby bardziej niekorzystny dla producentów zielonej energii. Z pewnością dla części niemieckiej klasy politycznej, np. koalicyjnej FDP oraz kręgów gospodarczych, rezygnacja z drogiego modelu może być atrakcyjną opcją. Jednak mogłaby ona w dużym stopniu utrudnić transformację energetyczną, która jest jednym z priorytetów rządu (wspieranym też przez opozycję). Przeciwno planom Oettingera protestuje też lobby producentów energii odnawialnej⁵⁷, zaś w rządzie niemieckim zdania w tej kwestii (jak w większości innych dotyczących *Energiewende*) są silnie podzielone. Elementem tej dyskusji jest kwestia sformułowania bardziej ambitnego europejskiego celu w produkcji OZE w perspektywie do 2030 roku, wykraczającego poza 20 proc. przewidziane do 2020 (został już zresztą niemal osiągnięty). W Polsce istnieją obawy, że cel ten byłby niekorzystny z punktu widzenia narodowych interesów. Nie ulega wątpliwości, że określenie bardziej ambitnego celu ograniczałoby swobodę działania rządów państw członkowskich i zmuszało je do silniejszego wspierania OZE niezależnie od wyboru systemu (ogólny europejski lub narodowy).

Od dyskusji na temat ujednolicania polityki w sprawie energii odnawialnej na szczeblu unijnym bardziej zaawansowana jest debata o *reduk-*

56 <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/vertrauliche-unterlagen-stromschlag-aus-bruessel-1.1521454>

57 Np. na kongresie spółdzielni energetycznych w Berlinie w listopadzie 2012 roku.

cji emisji CO₂ oraz *reformie europejskiego systemu handlu emisjami*, która ma nie mniej istotne implikacje dla polityki energetycznej Polski i Niemiec stanowiąc źródło nieporozumień między oboma krajami. Ambitne cele redukcji emisji są innym instrumentem, za pomocą którego stymulować można rozwój odnawialnych źródeł energii. W perspektywie 2030 roku komisarz Oettinger opowiada się za podejściem łączącym silniejsze redukcje emisji (o ponad 30 proc w stosunku do roku bazowego 1990) z wiążącymi zobowiązaniami dotyczącymi rozbudowy OZE (w innym przypadku ambitne cele emisji mogłyby w równym stopniu przyczyniać się do rozwoju energii nuklearnej, czemu KE chce zapobiec dając wyraźny priorytet OZE)⁵⁸. Takie podejście odrzuca się w Polsce, gdzie faworyzowanie któregoś z nośników energii jest uważane za niewłaściwe. Polska opowiada się za tym, by konkurencja toczyła się nie między nośnikami energii (węgiel, gaz, OZE, atom), lecz między najlepszymi technologiami wytwarzania każdej z nich – preferowane powinny być te najbardziej efektywne i energooszczędne niezależnie od wykorzystywanego nośnika (*fuel benchmarks*)⁵⁹. Niemcy nie popierają tego stanowiska.

Bodaj najważniejszą areną tej dyskusji jest spór o przyszłość europejskiego systemu handlu emisjami (*Emissions Trade System* – ETS). Im wyższa cena za emisję dwutlenku węgla, tym mniej opłacalne stają się konwencjonalne i wysokoemisyjne źródła energii, takie jak węgiel, ropa czy nawet gaz – ceny elektryczności z tych źródeł rosną. Swoją rentowność podnoszą natomiast inwestycje w energię odnawialną. To alternatywny sposób wspierania OZE na szczeblu unijnym w stosunku do „premiów za produkcję” (przewidzianej m.in. we wspomnianej niemieckiej ustawie EEG). Niemiecki Fundusz Energetyczno-Klimatyczny, z którego finansowane są krajowe i zagraniczne projekty ochrony klimatu (w tym ocieplanie budynków i inwestowanie w nowe technologie energooszczędne)⁶⁰, związany jest silnie z sytuacją w handlu emisjami. Fundusz dysponuje

58 <http://www.euractiv.de/energie-und-klimaschutz/artikel/oettinger-fuer-kombi-vorgaben-zu-erneuerbaren-und-co2-emissionen-006879>

59 Rozmowa z urzędnikiem polskiego MSZ.

60 <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2011/06/2011-06-06-energie-klimafonds.html>

środkami w wysokości 3 mld euro rocznie, które – zgodnie z założeniami rządu – pochodzić powinny z wpływów z handlu emisjami. Niemniej osiągnięcie kwoty przewidzianej przez rząd federalny możliwe jest tylko przy odpowiedniej wysokości ceny emisji (powinna ona wynosić ok. 17 euro za tonę). M.in. w związku z kryzysem gospodarczym (mniejsza aktywność gospodarcza skutkuje mniejszymi emisjami) ceny dostępnych na rynku certyfikatów spadły tymczasem w ostatnich latach do 7 euro za tonę powodując, że system handlu emisjami przestał spełnić swój cel – niska cena nie jest zachętą do ograniczania emisji. W przypadku Niemiec oznacza to także ubytek na rachunku Funduszu Energetyczno-Klimatycznego rzędu 2,3 mld euro w skali roku w stosunku do uprzednich planów (aby wykonać zobowiązania rząd musi wyłożyć te pieniądze z innych źródeł, co poważnie obciąża finanse publiczne)⁶¹.

W Polsce rozpowszechnione jest przekonanie, że z tych powodów Niemcy żywotnie zainteresowane są działaniami na rzecz sztucznego podniesienia ceny emisji. Mogłoby to nastąpić za pomocą tzw. *backloadingu*, czyli zaproponowanego przez Komisję Europejską wycofania z rynku pewnej ilości (mowa jest o 900 mln) certyfikatów emisji, które spowodowałyby wzrost popytu na nie, a co za tym idzie także wzrost cen. W istocie spór dotyczy tego, czy handel emisjami powinien funkcjonować na zasadach czysto rynkowych, czy powinno wprowadzać się tego rodzaju interwencje, czy należy ustalać minimalną lub maksymalną cenę emisji. Polska prezentuje w tej dyskusji stanowisko prorynkowe, wskazując, że UE nie powinna kształtować cen emisji tak jak to robi m.in. na rynku rolnym, podlegając wpływom różnego rodzaju lobbies. „W przypadku słabej koniunktury gospodarczej cena emisji powinna spadać, to naturalny proces rynkowy” – mówi polski urzędnik. Co więcej, zdaniem polskiej strony, celem ETS powinna pozostać redukcja emisji do 2020 roku o 20 proc. w stosunku do roku 1990. Ten cel nie jest w UE zagrożony. Tymczasem planowane interwencje służące rewitalizacji rynku emisji prowadzić będą do (konieczności) większych redukcji, które obciążać będą finansowo m.in. takie kraje jak Polska. Co więcej, Polska kwestionuje prawo Komisji Europejskiej do takich ope-

61 Philipp Wittrock, Altmaier verliert Geduld mit Rösler, SpiegelOnline, 11.12.2012

racji w handlu emisjami uważając, że byłyby one sprzeczne z prawem europejskim. Ale „wysoka cena uprawnień do emisji jest kluczowa dla *Energiewende*” – uważają polskie źródła wskazując na Niemcy.

W Niemczech takie opinie wyrażane są także przez polityków, ekspertów i przede wszystkim przedstawicieli organizacji ekologicznych, które odgrywają istotną rolę w debacie publicznej. „Fiasko ETS oznacza ryzyko dla planów niemieckiej *Energiewende*. Ogromna nadwyżka zezwoleń na emisję w ramach ETS oznacza, że sygnał cenowy jest za słaby, aby zapewnić pewność inwestycji w czyste technologie i efektywność energetyczną” – pisał socjaldemokratyczny europoseł Jo Leinen⁶².

Niemniej kwestia reformy handlu emisjami jest także w Niemczech tematem niezwykle kontrowersyjnym i prowadzącym do politycznych podziałów. Trudno mówić o politycznym konsensusie wokół celu sztucznego zwiększenia ceny uprawnień, aby pomnożyć wpływy do Funduszu Energetyczno-Klimatycznego. W istocie kwestia ta jest przedmiotem głębokiego konfliktu w łonie rządu: między ministerstwem gospodarki przeciwnym interwencji na rynku emisji (bo byłyby one kosztowne także dla niemieckiego przemysłu) a ministerstwem środowiska popierającym taki krok. Ten spór w dużej mierze tłumaczy brak niemieckiego stanowiska w tej sprawie i związany z tym brak aktywności rządu na rzecz *back-loadingu*. Proponowaną reformę wspierają Wielka Brytania, Francja czy Belgia, Niemcy pozostają niezdecydowane. Także polscy urzędnicy przyznają, że w blokowaniu propozycji Komisji Europejskiej Polskę wspierały organizacje niemieckiego przemysłu, a minister gospodarki Philipp Rösler publicznie się jej sprzeciwiał. Podobnie jak w przypadku dyrektywy o efektywności energetycznej czy celu OZE trudno o spójne niemieckie stanowisko (w związku ze ścierającymi się interesami w polityce wewnętrznej i gospodarczej), co osłabia skuteczność niemieckiej polityki na forum UE. W Polsce ten czynnik jest rzadko dostrzegany, a skłonność do traktowania Niemiec jako „czarnej skrzynki”, kraju konsekwentnie realizującego swoje jasno zdefiniowane interesy, jest wyraźna w kręgach politycznych i eksperckich.

62 Jo Leinen, Cut hot air, “European Voice”, 10.10.2012, <http://www.europeanvoice.com/article/2012/october/cut-hot-air/75338.aspx>

Podczas gdy Polska uważa, że do 2020 roku w unijnej polityce w kwestii emisji nie powinny zajść żadne zmiany (zaostrenie celów uważane byłoby za zerwanie kompromisu z 2008 roku), uczestniczy aktywnie w dyskusji nad reformą ETS i następnym pakietem energetyczno-klimatycznym na lata 2020–2030. Podejścia Warszawy i Berlina różnią się w tej kwestii. Przede wszystkim Polska chce odłożyć decyzje w tej sprawie nie widząc potrzeby podejmowania ich już w najbliższych miesiącach, na co, jak twierdzą polskie źródła, nastają Niemcy (unijny szczyt energetyczny w maju 2013 roku wskazywany jest jako horyzont czasowy). Polscy eksperci odwołują się do postanowień z 2008 roku, kiedy to na forum UE uzgodniono, że dalsze, bardziej ambitne kroki w polityce klimatycznej UE podejmowane będą w zależności od postępu negocjacji klimatycznych na szczeblu globalnym. Polska uważa, że strategia „dobrego przykładu”, jaką UE stosowała realizując bardziej ambitne cele redukcji CO₂ od innych partnerów na arenie międzynarodowej, nie przyniosła skutku i nie powinna być kontynuowana. Niemcy należą do krajów popierających ambitniejsze cele w polityce klimatycznej UE.

Kwestia spodziewanej reformy ETS ma istotne implikacje gospodarcze i finansowe i może mieć spore znaczenie dla polsko-niemieckiej współpracy w sferze energetyki i ochrony klimatu. Stanowisko polskiego rządu w tej sprawie krytykuje obecny system, w którym stosuje się podział na sektory gospodarki objęte systemem ETS (np. przemysł ciężki) i sektory z niego wyłączone (np. transport). Innymi słowy, emisje fabryk czy elektrowni podlegają handlowi certyfikatami (w założeniu są droższe, bo reglamentowane), podczas gdy na emisje CO₂ wynikające np. z ruchu samochodowego nie są w ogóle uwzględniane. Polska uważa, że jest poszkodowana w tym systemie, gdyż jej całokształtowa emisja CO₂ nie jest wyższa od średniej europejskiej, ale większa część emisji pochodzi z sektora produkcji podlegającego ETS (60 proc., podczas gdy średnia UE to 40 proc.). „Gdybyśmy jednak liczyli emisję konsumpcyjną (np. transport – przyp. aut) to była by ona co najmniej o 20% mniejsza niż średnia europejska, bo Polak konsumuje dużo mniej od Anglika. Niestety Europa hołduje idei nadkonsumpcji” – uważa polski ekspert⁶³. Dlatego

63 Krzysztof Żmijewski, „Deklaracja Katowicka” świadectwem zaniepokojenia kierunkiem europejskiej polityki klimatycznej, 7.10.2011, http://www.wnp.pl/drukuj/318_4.html

Polska opowiada się za zmianami uelastyczniającymi system ETS, które umożliwiłyby transfer certyfikatów z jednego sektora do drugiego, co spowodowałoby, że wszystkie emisje CO₂ (niezależnie z jakiego źródła) traktowane byłyby podobnie. Polscy eksperci wskazują, że takie podejście jest również logiczne z punktu widzenia ochrony klimatu: emisje CO₂ zwiększają efekt cieplarniany bez względu na to, skąd pochodzą⁶⁴.

W Niemczech polskie postulaty reformy ETS przyjmowane są sceptycznie. W kontekście sektorów wyłączonych z ETS wskazuje się na techniczne trudności w pomiarze faktycznych emisji. Ale różnica w polskim i niemieckim podejściu jest bardziej zasadnicza: Polska uważa, że to nie ETS, lecz efektywność energetyczna powinna być głównym instrumentem redukcji emisji. W Niemczech, jak pokazały dyskusje nad dyrektywą w sprawie efektywności energetycznej, opory w sektorze gospodarki wobec regulacji unijnych nakładających na kraje członkowskie wyższe normy i cele w zakresie efektywności energetycznej, są duże. Niemcy przez długi czas nie były w stanie wypracować stanowiska. Niemiecki sceptycyzm wobec proponowanego przez Warszawę kierunku reform (lub przynajmniej niejasność niemieckich pozycji) interpretowany jest przez polskich ekspertów jako element strategii ekonomicznej. „W istocie Niemcom nie zależy na redukcji emisji jako takich. W innym przypadku dążyliby także do zmniejszania emisji konsumpcyjnych. Dla Berlina najważniejszy jest tymczasem sygnał rynkowy w postaci wysokiej ceny węgla, gdyż ona uzasadnia rozwój odnawialnych źródeł energii” – uważa polski urzędnik. Niemcy sprzeciwiały się m.in. zaostrzeniu kryteriów emisji przez samochody osobowe, gdyż to stanowiłoby obciążenie dla tego ważnego sektora niemieckiej gospodarki. Selekttywne podejście do ochrony klimatu uważa się za sposób promowania pewnego modelu polityki gospodarczej, który służy krajom produkującym zaawansowane technologie, takich jak Niemcy. Zaś wymóg redukcji emisji w sektorze produkcji skutkuje obniżeniem przewag komparatywnych i konkurencyjności krajów o energochłonnym przemyśle, do których należy Polska.

64 Polish policy paper on the future of the ETS up to 2030, Ministry of Environment [2012].

Przełożenie nacisku na efektywność energetyczną oraz poszerzenie bazy ETS, tak aby system ten obejmował też np. transport lub budownictwo, przedstawiane jest w Polsce jako szansa na pogłębienie polsko-niemieckiej współpracy i znalezienie wspólnych interesów. „Włączenie transportu do ETS mogłoby prowadzić do tego, że produkcja autobusów elektrycznych zaczęłaby się opłacać. Zamiast importować technologię elektroenergetyczną, Polska mogłaby wspólnie z niemieckimi firmami produkować takie autobusy. Obie strony miałyby z tego korzyści” – sugeruje jeden z polskich rozmówców. Także efektywność energetyczna stwarza przestrzeń do współdziałania. Polska jest jednym z większych producentów energooszczędnych narzędzi AGD czy okien szczelnych. „Polska ma duże dokonania w badaniach i rozwoju technologii w tej dziedzinie i jest otwarta na szerszą współpracę z Berlinem” – mówi urzędnik ministerstwa gospodarki.

Mniej punktów spornych między Polską a Niemcami widać natomiast w innym kluczowym dla przyszłości polityki energetycznej obszarze, jakim jest *wspólny rynek energii*. Z jednej strony, zmieniło się niemieckie stanowisko w sprawie finansowania projektów infrastrukturalnych w tej dziedzinie ze środków unijnych. Niemiecki model polityki energetycznej zakłada daleką idącą autonomię firm energetycznych, które z godnie z ustawą odpowiedzialne są za bezpieczeństwo energetyczne kraju. Bezpośrednie interwencje państwa w przedsięwzięcia infrastrukturalne (gazociągi, budowę elektrowni, linie przesyłowe prądu) są bardzo ograniczone. Państwo wspiera jedynie politycznie działania koncernów podejmujących np. inwestycje zagraniczne, jak to było w przypadku gazociągu bałtyckiego. Ten sposób działania przenoszony był w przeszłości na poziom UE. Niemcy oponowały wobec pomysłów przeznaczania środków unijnych na takie przedsięwzięcia, jak np. gazociąg Nabucco. To pryncypialne stanowisko uległo zmianie. W lutym 2011 roku kanclerz Angela Merkel i premier Donald Tusk opublikowali wspólny list skierowany do szefa Komisji Europejskiej, w którym opowiedzieli się za rozbudową połączeń energetycznych w Europie i przeznaczeniem na ten cel środków publicznych⁶⁵. Zgodnie z planami komisarza Oettingera 9 mld euro ma

65 Poland, Germany adopt common position ahead of EU energy summit – paper, BBC Monitoring International Reports, February 03, 2011.

zostać przeznaczone na ten cel w ramach tzw. *Connecting Europe Facility* – Polska i Niemcy należą do krajów, które złożyły najwięcej wniosków o dofinansowanie takich projektów. W opinii polskich rozmówców *Energiewende* była ważnym katalizatorem wzmacniającym zainteresowanie rozbudową połączeń infrastrukturalnych – Niemcy potrzebują wspólnego rynku energii (i stosownej infrastruktury) dzisiaj bardziej niż w przeszłości, aby móc elastycznie równoważyć chwiejną podaż energii odnawialnej importem z zagranicy. Ta zmiana w niemieckim podejściu wychodzi naprzeciw polskiemu rozumieniu bezpieczeństwa energetycznego w UE, którego najlepszą gwarancję dostrzega się w liberalizacji rynku energetycznego oraz tworzeniu połączeń międzysystemowych. Polska już wcześniej występowała na forum UE z propozycjami przeznaczenia dofinansowywania m.in. interkonektorów z funduszy europejskich, Niemcy były natomiast sceptyczne wobec takich pomysłów.

Drugi – obok przedsięwzięć infrastrukturalnych – problem związany z funkcjonowaniem wspólnego rynku energii, dotyczy jego dalszej liberalizacji i implementacji tzw. trzeciego pakietu energetycznego, którego przedmiotem jest tzw. „rozdział właścicielski”, czyli rozdzielenie kontroli nad operatorem sieci gazowych lub elektroenergetycznych i kontroli nad przedsiębiorstwem dostawczym lub produkującym energię. Duże koncerny energetyczne nie mogą być jednocześnie producentami energii i właścicielami sieci przesyłowych. Taki rozdział ma zachęcić do inwestowania w infrastrukturę energetyczną. Obecnie dyskusja dotyczy formy tego rozdziału – w „trzecim pakiecie” sformułowano trzy różne opcje: od pełnego podziału własności do możliwości zachowania integralności wytwarzania i przesyłu energii, ale z zachowaniem ściśle określonych reguł gwarantujących niezależności obu podmiotów odpowiadających za obie sfery działalności. Funkcjonowanie tej ostatniej, tzw. trzeciej opcji, jest obecnie przedmiotem analizy pod kątem pytania, czy przynosi ona skutki działania rynku równorzędne z pełnym rozdziałem własności. Kwestia dotyczy m.in. Gazpromu, który działa na rynku niemieckim i angażuje się w sprzedaż gazu do odbiorców końcowych. Perspektywa ewentualnej konieczności pozbycia się tych inwestycji w związku z obowiązkowym rozdziałem własności (jeśli „trzecia opcja” uznana zostałaby za niewystarczającą) stanowi dla rosyjskiego koncernu poważne zagrożenie jego

interesów. Kwestia ta jest przedmiotem sporu z Komisją Europejską i, jak podkreśla przedstawiciel związku niemieckiego przemysłu, głównym problemem gospodarczym poruszonym przez stronę rosyjską w negocjacjach z Niemcami.

W Polsce kontakty niemiecko-rosyjskie w sferze energetycznej postrzegane są zazwyczaj nieufnie. W trakcie negocjacji nad trzecim pakietem energetycznym Niemcy sprzeciwiały się wprowadzeniu tzw. klauzuli państwa trzeciego („klauzuli Gazpromu”), która miała zapobiec przejmowaniu sieci przesyłowych przez przedsiębiorstwa zagraniczne niespełniające warunków rozdzielania działalności przesyłowej i handlowej, albo takie, które mogłyby zagrozić bezpieczeństwu dostaw na rynku państwa członkowskiego lub UE⁶⁶. W grę wchodził tu interes niemieckich koncernów energetycznych mających bliską współpracę z Gazpromem i nie chcących narażać jej na szwank poprzez stawianie barier w dostępie do rynku europejskiego. Także dzisiaj częste są w Polsce obawy, że Niemcy nie będą opowiadać się za pełnym rozdziałem własnościowym (Polska ze względu na gazociąg Jamał nie popiera „trzeciej opcji”) kierując się względami strategicznego partnerstwa z Rosją. Tym bardziej, że, jak uważa wielu polskich ekspertów, niemiecka zależność od dostaw gazu z Rosji wzrośnie w konsekwencji *Energiewende* – gaz będzie potrzebny jako „awaryjne” źródło energii w sytuacji, gdy energia odnawialna nie będzie z naturalnych powodów dostępna w wystarczającym stopniu.

Ten scenariusz, w którym Niemcy pogłębiają swoje partnerstwo energetyczne z Rosją z negatywnymi konsekwencjami dla wspólnego rynku energetycznego UE, nie jest jednak oczywisty. Z jednej strony, spodziewany wzrost importu gazu z Rosji, jak wskazują niemieccy eksperci, nie musi nastąpić. Elektrownie gazowe, które miałyby z niego korzystać, nie są opłacalną inwestycją, gdyż gaz (nawet rosyjski w Niemczech) jest względnie drogi, a ze względu na priorytet energii odnawialnej w niemieckim systemie prąd wytwarzany z gazu mógłby być sprzedawany tylko przez niewielką część dnia (w dodatku nocą, kiedy ceny są niższe),

66 Por. Piotr Buras, Między europeizacją a Gazpromem. Niemcy, Rosja i bezpieczeństwo energetyczne, Raporty i Analizy, nr 7/2008, Centrum Stosunków Międzynarodowych, Warszawa 2008.

nie przynosząc inwestorom spodziewanych korzyści. Z drugiej strony, w związku z opisaną wcześniej ewolucją niemieckiego dyskursu o Rosji, perspektywa ekspansji Gazpromu na niemieckim rynku (gdyby „trzeci pakiet” i rozdzielenie własności nie miały być realizowane konsekwentnie) nie budzi w Berlinie euforii. Wprawdzie firmy energetyczne, jak ostatnio BASF, skłonne są odstępować Gazpromowi udziały w lukratywnym dostępie do odbiorców końcowych w zamian za udziały w wydobyciu gazu na syberyjskich polach (Urengoj)⁶⁷. Jednak w kręgach politycznych rosną obawy przed przejmowaniem przez rosyjskiego giganta do niemieckich sieci przesyłowych i groźbą jego dominacji na krajowym rynku. W sprawie „trzeciego pakietu” Niemcy znajdują się w szpagacie – z jednej strony zachęcają Rosję do „maksymalnego wykorzystania istniejących możliwości”, z drugiej zaś stoją na stanowisku, że Gazprom nie może mieć specjalnego statusu na europejskim rynku gazu⁶⁸.

67 Gazprom sichert sich Zugang zu deutschen Kunden, SpiegelOnline, 14.11.2012

68 Por. Angela Merkel na konferencji prasowej po rosyjsko-niemieckich konsultacjach międzyrządowych w Moskwie, 16.11.2012, <http://www.bundestkanzlerin.de/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2012/11/2012-11-16-merkel-moskau.html>

4. Polityka bezpieczeństwa: więcej Europy, ale mniej zaangażowania

Bartłomiej Nowak

W ostatnich dziesięciu latach było przynajmniej kilka momentów, które w sferze polityki bezpieczeństwa podzieliły Polskę i Niemcy:

- Podpisanie w 2003 r. przez premiera Leszka Millera tzw. „listu ośmiu” oraz przyłączenie się do koalicji państw „chętnych i zdolnych” do interwencji w Iraku pod przywództwem Stanów Zjednoczonych. Polska była w tym czasie postrzegana zarówno we Francji, jak i w Niemczech (choć w mniejszym stopniu), jako „koń trojański” USA w Europie.
- Szczyt NATO w Bukareszcie w 2008 r., podczas którego Polska wraz ze Stanami Zjednoczonymi mocno lobbowała za możliwością przyznania tzw. mapy drogowej dla Gruzji i Ukrainy, co oznaczać miałyby otwartą i realną opcję rozszerzenia NATO na Wschód. Taką możliwość zablokowały m. in. Niemcy. Tak naprawdę jednak, sytuacja ta pokazała rozbieżne wizje Polski i Niemiec w polityce bezpieczeństwa europejskiego jeśli chodzi o stosunek do Rosji.
- Polskie zaangażowanie w latach 2007–2008 na rzecz umieszczenia na jej terytorium tarczy antyrakietowej przez Stany Zjednoczone. Niemcy były zdecydowanie przeciwne temu projektowi, m.in. ze względu na Rosję.

We wszystkich tych przypadkach na stosunki Polski i Niemiec wpływ miały kluczowe dla europejskiej polityki bezpieczeństwa zewnętrzne zmienne, a więc polityka Stanów Zjednoczonych oraz Rosji. Dla zrozumienia dzisiejszego partnerstwa Polski i Niemiec w polityce bezpieczeństwa, trzeba się więc odwołać do ewolucji, jaka w ostatnich czterech latach była udziałem każdego z wymienionych państw.

Wśród społeczeństw UE wizerunek Stanów Zjednoczonych poprawił się zdecydowanie po odejściu prezydenta G. W. Busha. Oficjalne relacje z administracją prezydenta Obamy⁶⁹ nie były co prawda zbyt wylewne, z początku wręcz chłodne, ale i tak charakteryzowały się znaczącym kapitałem dla przyszłej współpracy. Kolejne decyzje USA wymusiły jednak znaczącą rekonfigurację percepcji bezpieczeństwa europejskiego w UE. Po pierwsze, decyzja dotycząca „resetu” stosunków z Rosją, podjęta bez konsultacji z europejskimi sojusznikami. Po drugie, faktyczne zarzucenie projektu tarczy antyrakietowej, podjęte również bez konsultacji z Polską i Czechami⁷⁰. Po trzecie, strategiczny zwrot (tzw. piwot) w kierunku Azji, co miało swoje odbicie w strategii „przywództwa z tylnego siedzenia” podczas konfliktów w Gruzji i Libii, gdzie to Europa odgrywała czołową rolę.

Mniej atlantycyzmu, chłodniej z Rosją

Reset w stosunkach z Rosją odbywał się na fali nadziei pokładanych przez Zachód w, jak się wydawało, liberalnym prezydencie Dmitriju Miedwiediewie. Nie przypadkiem w tym samym czasie Niemcy rozpoczęły na forum Unii Europejskiej promocję projektu „partnerstwa dla modernizacji”, ukierunkowanego na wykorzystanie rosyjskiego potencjału reform. Ale odwilż w stosunkach z Rosją nastąpiła nie tylko ze względu na potrzeby polityki USA i Niemiec. Nie odbyłaby się ona bez zdecydowanej woli Rosji. Odwilż ta dotyczyła również Polski, o czym była mowa w rozdziale 2. Minister spraw zagranicznych Rosji, Siergiej Ławrow nie tylko uczestniczył w spotkaniu rewitalizowanego Trójkąta Weimarskiego w Paryżu oraz dwukrotnie w spotkaniach nowego „Trójkąta Królewieckiego” (Polska-Niemcy-Rosja), lecz był też gościem dorocznej narady Ambasadatorów RP w Warszawie. W świecie zaczęto mówić o polsko-rosyjskim pojednaniu, choć były to oceny zdecydowanie przedwczesne. Faktem jednak jest, że polska polityka zagraniczna po objęciu rządu przez Donalda Tuska przeszła radykalną metamorfozę. Postawiono na pragmatyczne

69 Obama zakwestionował potrzebę dorocznego szczytu UE-USA w trakcie prezydentury hiszpańskiej w Radzie UE, na skutek czego szczyt odwołano.

70 Projekt będzie realizowany w zupełnie innej postaci: USA mają rozmieścić naziemne rakiety przechwytyjące SM-3.

stosunki z Rosją „taką, jaka ona jest” oraz jak najściślejsze partnerstwo z Niemcami. Po raz pierwszy położenie Polski miało nie być naznaczone geopolitycznym fatalizmem.

W Polsce coraz częściej zaczęto także dostrzegać, że jej wcześniejsze uprzywilejowane stosunki ze Stanami Zjednoczonymi były wynikiem bardzo specyficznej konstelacji, która zaistniała w związku z wojną w Iraku, w trakcie której relacje USA zarówno z Niemcami, jak i z Francją były wyjątkowo napięte. Polska urosła wtedy do rangi ważnego partnera Stanów Zjednoczonych, ale było to zjawisko przejściowe. Rząd Donalda Tuska doszedł do wniosku, że dla USA relacje z Polską były po prostu funkcją celów w polityce zagranicznej. A amerykańskie priorytety w ostatnim czasie wyraźnie się zmieniły.

Zmieniły się również faktyczne zdolności USA do wpływania na politykę światową⁷¹. Przestała obowiązywać doktryna o utrzymaniu zdolności do prowadzenia dwóch równoległych wojen w różnych zakątkach globu. Dla USA Europa jest zjednoczona, wolna, a jej bezpieczeństwu nic nie grozi (ang. *Europe whole, free and at peace*). Europa ma z kolei coraz większe trudności w pełnieniu funkcji partnera Stanów Zjednoczonych w światowej polityce bezpieczeństwa. Kryzys ekonomiczny sprawił, że sytuacja w tej sferze przyjęła zupełnie niekorzystny obrót, gdyż państwa UE zaczęły postrzegać politykę bezpieczeństwa jako obszar, gdzie nie istnieją palące problemy do rozwiązania, dlatego łatwo można dokonać sporych cięć finansowych. Jak obliczają eksperci, w latach 2008–11 państwa UE zmniejszyły swoje wydatki obronne o sumę podobną do całości wydatków obronnych Niemiec (ok. 45 mld. USD), a kolejne cięcia są już zaplanowane⁷². Wyraźnym sygnałem ostrzegawczym ze strony USA było wystąpienie ustępującego szefa Departamentu Obrony USA, Roberta Gatesa w 2011 r., który wprost powiedział o „wzrastającej w USA trudności co do utrzymania poparcia dla NATO jeśli amerykańscy podatnicy w dal-

71 Historyk Paul Kennedy powiedziałby, że było to wynikiem zbyt dużego „strategicznego rozciągnięcia” przy równocześnie pogarszającej się sytuacji gospodarczej USA.

72 Tomas Valasek, *Surviving Austerity. The Case for a New Approach to EU Military Collaboration*, Center for European Reform, London 2011.

szym ciągu będą ponosić większość kosztów”⁷³. Gates podkreślił również, że przywódcy Stanów Zjednoczonych, dla których zimnowojenne doświadczenie nie było tym formatywnym, „mogą nie postrzegać zwrotu z amerykańskiej inwestycji w NATO, jako wartego ponoszonych kosztów”⁷⁴. Zarówno elity polskie, jak i niemieckie dobrze rozumieją tę sytuację, choć swoich obaw nie artykułują wyraźnie w debacie publicznej. Zdają sobie jednak sprawę, że dotychczasowe NATO, na jakim opieraliśmy swoją politykę bezpieczeństwa, nie jest tym Sojuszem, jaki chcieliby widzieć Amerykanie, a samo USA nie jest już „mocarstwem europejskim”.

Ewolucja widoczna jest także w odniesieniu do NATO. Po rosyjskim ataku na Gruzję, Radosław Sikorski ostrzegał sojuszników, że NATO „nie powinno się stać politycznym klubem bez zębów”⁷⁵. Wśród polskich elit politycznych wiara w żywotność zasady sojuszniczej solidarności nie jest oczywista. Już w latach 2005–2007 Polska starała się o dodatkowe bilateralne gwarancje bezpieczeństwa ze strony USA (zabiegając o tarczę antyrakietową), co nietrudno zinterpretować jako akt niewiary w gwarancje NATO. Polska konsekwentnie podnosi kwestię definiowania NATO poprzez art. 5 Traktatu Waszyngtońskiego, co w dyplomatycznym języku określano jako „konieczność poszukiwania równowagi między podejmowaniem działań na rzecz obronnego potencjału NATO a misjami zewnętrznymi”. W Polsce za główne zagrożenie definiuje się nie tyle bezpośrednią agresję, ile działania poniżej progu wojny, mogące mieć bardzo dotkliwe skutki, co do których istnieją wątpliwości, czy art. 5 do nich się odwołuje (np. krótkotrwałe uderzenie lotnicze, czy atak cybernetyczny). Aby przeciwdziałać tym zagrożeniom, Polska przyjęła w NATO bardzo aktywną postawę. Przejawiało się to nie tylko w zaangażowaniu w przygotowanie nowej koncepcji strategicznej Sojuszu zatwierdzonej na szczycie w Lizbonie, ale również we własnej wewnętrznej modernizacji wojska, uczestnictwie w operacjach ekspedycyjnych, zabiegach o rozbudowę infrastruktury NATO na terytoriach nowych państw członkowskich, czy

73 Robert Gates, *Reflections on the status and future of the transatlantic alliance*, Speech at the Security and Defence Agenda seminar, Brussels, 10.06.2011.

74 Ibidem.

75 Według portalu Wikileaks, za: Gazeta Wyborcza.

lobbingu na rzecz przygotowania tzw. planów ewentualnościowych co do obrony terytorium nowych członków. Jej wysiłki nie spotykały się jednak z powszechną akceptacją⁷⁶, a Niemcy również wykazywały wstrzeźliwość w tej sprawie.

Niemcy natomiast istotnie ograniczyły swoją aktywność w wymiarze transatlantyckim. W zasadzie otwarcie przyznawano, że niemieckie środki na prowadzenie aktywnej polityki zagranicznej, są bardzo skromne, co niektórzy komentatorzy w Polsce nazwali polityką „zarządzania własną pasywnością”⁷⁷. Niemcy kierowały się podobnymi zasadami zarówno w odniesieniu do Afganistanu, Bliskiego Wschodu, jak i w przedsięwzięciach podejmowanych na forum ONZ. Niemiecka obecność w Afganistanie do momentu wycofania NATO ograniczać miała się jedynie do działań policyjnych i szkoleniowych. Polska również przekształciła swoją misję afgańską, ale wcześniej – w przeciwieństwie do Niemiec – nie nałożyła na swój kontyngent żadnych większych ograniczeń, dzięki czemu polscy żołnierze uczestniczyli w akcjach bojowych.

Z punktu widzenia polskich elit amerykańskie zaangażowanie w Europę Środkową i Wschodnią jest dziś nie tylko dalekie od oczekiwanego. Polska zapłaciła przecież wysoką polityczną cenę w Unii Europejskiej za swój udział w interwencji w Iraku oraz chęć goszczenia instalacji amerykańskiej tarczy antyrakietowej na swoim terytorium. A w tych dwóch przypadkach ocena rezultatów działań USA jest w Polsce jednoznacznie negatywna. Polskie poparcie dla polityki USA i jej transatlantyckiego wymiaru załamywało się sukcesywnie w ostatnich czterech latach, co jest nie tylko wynikiem przywołanych wyżej czynników. Pamiętać trzeba, że równocześnie przechodziła Polska intensywny proces europeizacji. Unia Europejska oznaczała bowiem dla niej szeroko pojmowane bezpieczeństwo strategiczne państwa. Te dwa równoległe procesy okazały się binarne i doprowadziły do momentu, w którym tylko 45%

76 Beata Górka-Winter, *NATO po Lizbonie: strategia dobra dla wszystkich?*, Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej 2011, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2012, s. 162.

77 *Niemcy: lider mimo woli?*, „Rocznik Strategiczny” 2011/12, Fundacja Studiów Międzynarodowych, Warszawa 2012, s. 166–172.

Polaków ocenia NATO jako kluczową organizację dla bezpieczeństwa własnego kraju, co jest najniższym wynikiem spośród państw całej Unii Europejskiej⁷⁸.

O ile elity Polski i Niemiec na poziomie deklaratywnym wciąż przyznają Sojuszowi pierwszeństwo w polityce bezpieczeństwa europejskiego („NATO first”), o tyle są w pełni świadome potrzeby istnienia silnego europejskiego filaru w Sojuszu. Zwłaszcza dla Polski logicznym następstwem braku poczucia strategicznego bezpieczeństwa poprzez NATO jest w tej sytuacji inwestycja we Wspólną Politykę Bezpieczeństwa i Obronności UE, do której jeszcze niedawno podchodziła tak podejrzliwie. Zniknął już niedawny polski dylemat: Unia czy NATO? Polityka Sojuszu przestała być również elementem debaty publicznej w Polsce.

Europeizacja polityki bezpieczeństwa

Polska dokonywała w ubiegłych latach, zwłaszcza zaś w drugiej połowie 2011 r. podczas przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej, wysiłków na rzecz rewitalizacji WPBiO. Za skuteczne narzędzie dla osiągnięcia takiego celu uznano odnowiony Trójkąt Weimarski. Polska swoje zabiegi rozpoczęła od Francji. Podczas spotkania z szefem francuskiego MSZ, Bernardem Kouchnerem, minister Sikorski przedstawił tzw. *non-paper* nt. WPBiO, nazwany „inicjatywą chobielińską” Postulowała ona m.in. wzmocnienie ram instytucjonalnych WPBiO, włączając w to zapewnienie samodzielności decyzyjnej UE, w tym utworzenie niezależnego od NATO dowództwa operacyjnego dla misji UE, z możliwością nawet europejskich struktur dowódczych w przyszłości. Poza tym, *non-paper* mówił o utworzeniu stanowiska zastępcy do spraw wojskowych i obronnych przy wysokiej przedstawiciel UE ds. polityki zagranicznej i bezpieczeństwa; utworzeniu Europejskich Sił Stabilizacyjnych (złożonych m.in. z grup bojowych jako załączka przyszłej armii europejskiej); rozwoju zintegrowanego systemu logistycznego wsparcia misji WPBiO; czy odblokowaniu współpracy UE-NATO poprzez nową formułę, mającą na celu zastąpienie dotychczasowej „Berlin Plus”.

78 *Transatlantic Trends*, German Marshall Fund of the United States, Washington 2012.

Niedługo po tym odbył się w Paryżu francusko-polski szczyt w sprawie bezpieczeństwa i obrony, którego wynikiem był dokument zakładający m.in. zwiększenie solidarności finansowej przy operacjach WPBiO, wspieranie programów Europejskiej Agencji Obrony, tworzenie i użytkowanie przez UE wspólnych zasobów, wspólne zakupy sprzętu i zaopatrzenia, wzmocnienie interoperacyjności sił zbrojnych członków UE⁷⁹. W grudniu 2010 r. ministrowie spraw zagranicznych oraz obrony Polski, Niemiec i Francji wystąpili ze wspólnym listem do wysokiej przedstawiciel UE do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, Catherine Ashton, z postulatami dotyczącymi rozwoju cywilno-wojskowych zdolności zarządzania kryzysowego Unii Europejskiej⁸⁰.

Polska, podczas swojej prezydencji w Radzie UE, starała się możliwie szybko osiągnąć porozumienie w kwestii stałego operacyjnego dowództwa UE. Inicjatywę krytykowano wskazując, że skala forsowanego projektu dowództwa była nieproporcjonalnie duża jak na potrzeby niewielkich misji UE. Niemniej głównym powodem fiaska był sprzeciw Wielkiej Brytanii. W jego obliczu Polski nie wsparli jej „weimarscy” partnerzy. Francja nie chciała zaszkodzić swojej bilateralnej współpracy obronnej z Londynem. Niemcy zaś niespodziewanie zaoferowały utworzenie centrum dowodzenia UE na bazie ich narodowego dowództwa w Ulm. Umędzynarodowienie swojego własnego dowództwa oznaczałoby dla Niemiec po prostu dodatkowe oszczędności. Polska zaangażowała się również w rozwój zdolności wojskowych UE poprzez tworzenie grup bojowych. Pierwsza taka formacja składała się oprócz Polski z Niemiec, Słowacji, Litwy i Łotwy. W 2013 r. planowane jest utworzenie weimarskiej grupy bojowej, w której Polska miałaby objąć funkcję tzw. państwa ramowego.

Zarówno w polskich, jak i w niemieckich elitach politycznych obecne są koncepcje federalistyczne w myśleniu o polityce bezpieczeństwa: tworzenia wspólnych europejskich oddziałów wojskowych lub nawet

79 *Deklaracja francusko-polskiego szczytu w sprawie bezpieczeństwa i obrony*, Paryż, 5.11.2009.

80 Michèle Alliot-Marie, Karl-Theodor zu Guttenberg, Alain Juppé, Bogdan Klich, Radosław Sikorski, Guido Westerwelle, *Letter to Ms. Catherine Ashton, High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy*, Paris-Berlin-Warsaw, 6.12.2010.

wspólnej armii.⁸¹ Jeden z polskich polityków mówi: „Główny problem nie leży w kategoriach wojskowych, a raczej politycznych. W sytuacji kryzysowej, gdy zaistniałaby pilna potrzeba wykorzystania takiej dywizji, nie może być wątpliwości co do dwóch spraw: czy posiadamy zdolności do takiej akcji oraz, czy możemy natychmiast zapewnić ich dostępność”. Wątki federalistyczne przewijają się m. in. w wypowiedziach Radosława Sikorskiego⁸². Argumentacja niemiecka dotyczy zazwyczaj bliższego horyzontu czasowego i jest raczej związana z koncepcją redukcji kosztów w polityce obronnej poprzez ich łączenie i udostępnianie (ang. *pooling and sharing*). Zarówno Polska, jak i Niemcy, doszły do wniosku, że jedynym realnym sposobem na rozwój WPBiO jest współpraca strukturalna w węższym gronie państw. W niemieckich dyskusjach z grona prominentnych polityków CDU/CSU padały propozycje zacieśnienia współpracy w gronie pięciu (Niemcy, Francja, Wielka Brytania, Polska, Włochy), bądź sześciu państw (5+Hiszpania)⁸³. Polska przede wszystkim podkreśla formułę rozszerzonego Trójkąta Weimarskiego (np. o wybrane państwa Grupy Wyszehradzkiej, a jeśli to możliwe, to również o Wielką Brytanię). Irytację w obu państwach wywołały plany ścisłej bilateralnej współpracy obronnej Francji i Wielkiej Brytanii, ogłoszone w 2010 r.

W tym zakresie Polska przeszła daleko idącą ewolucję, gdyż kilka lat temu uznawała możliwość strukturalnej współpracy w UE za zagrożenie dla transatlantyckiej solidarności i spójności. Dziś natomiast Radosław Sikorski deklaruje: „grupa państw powinna podjąć się awangardy w dziedzinie obronności. W gronie wszystkich 27 państw tego po prostu nie da się zrobić, bo niektórzy nie chcą. To już wiemy – nasza prezydencja była testem”⁸⁴. To myślenie dobrze obrazuje list Polski, Niemiec, Francji,

81 Np. Andreas Schockenhoff, Roderich Kiesewetter, *Impetus for Europe's Security Policy. The time to act has come*, German Bundestag, 31.08.2012; Jak Jarosław Kaczyński zbroił Europę, Gazeta Wyborcza, 30.06.2010.

82 „Musimy uniknąć błędów NATO. Jeśli dany kraj wchodzi do wzmocnionej współpracy, to w przypadku operacji wojskowej daje wojska pod połączone dowództwo, w nie próbuje sterować ze stolicy” – wywiad Radosława Sikorskiego w TOKFM, 18.05.2012.

83 Andreas Schockenhoff, Roderich Kiesewetter, op. cit.

84 *V4 czyli znak...*, op. cit.

Hiszpanii i Włoch do Catherine Ashton, który miał być odpowiedzią na brytyjskie weto co do wspólnego dowództwa UE. Wzywał on do „zbada-
nia wszystkich pozostających do dyspozycji państw członkowskich opcji
instytucjonalnych i prawnych, włącznie ze stałą współpracą strukturalną,
celem umożliwienia rozwoju krytycznych zdolności WPBiO, a zwłaszcza
stałych zdolności planowania i dowodzenia”⁸⁵. Współpraca strukturalna
odbywać się ma oczywiście w strukturach UE i być oparta na postanowie-
niach Traktatu Lizbońskiego, włącznie z dyskutowanymi możliwościami
ustalenia zestawu kryteriów (np. procent PKB wydawany z budżetu na-
rodowego na bezpieczeństwo), dla państw pragnących dołączyć do takiej
współpracy. Kontynuacją tego listu był wspólny komunikat ww. państw,
w którym podkreślono przekonanie, że „prawdziwa siła WPBiO le-
ży w całościowym podejściu do zarządzania kryzysowego”, dlatego „UE
musi stworzyć (...) prawdziwe cywilno-militarne struktury do planowania
i prowadzenia misji i operacji”⁸⁶.

Niemniej po fiasku polskich inicjatyw w okresie prezydencji, podej-
ście do dalszego instytucjonalnego rozwoju WPBiO naznaczone jest dale-
ko idącym sceptycyzmem. Także w Niemczech panuje przekonanie, że to
nie budowa nowych struktur i instytucji jest realistyczną opcją wzmoenie-
nia zdolności UE w zakresie bezpieczeństwa i obrony. „Prawdziwego testu
możliwości pogłębionej współpracy szukać należy gdzie indziej – w ewen-
tualnych wspólnych interwencjach albo współpracy obronnej. Jeżeli w tych
obszarach nastąpi przełom (jednym ze sprawdzianów może być Mali), bę-
dzie można mówić o rzeczywistym postępie” – mówi niemiecki dyplomata.

Libijska lekcja

Nie ulega wątpliwości, że z tego punktu widzenia polskie i niemieckie
możliwości rewitalizacji WPBiO zostały mocno nadszarpnięte w związ-
ku z postawą obu krajów wobec interwencji w Libii. Jako że Libia leży

85 Franco Frattini, Trinidad Jimenez, Alain Juppé, Radosław Sikorski, Guido Westerwelle, *Letter to Baroness Catherine Ashton, EU High Representative for Foreign and Security Policy*, Sopot, 2.09.2011.

86 *Joint Communiqué. Meeting of the Foreign Affairs Ministers and Ministers of Defence of France, Germany, Italy, Poland and Spain*, Paris, 15.11.2012.

w najbliższym sąsiedztwie UE, przypadek ten potraktowany został przez Francję, Wielką Brytanię i USA jako swoisty test na europejską zdolność do działania. Tymczasem będące wtedy niestałym członkiem Rady Bezpieczeństwa ONZ Niemcy, wstrzymały się od głosu przy rezolucji dotyczącej utworzenia strefy zakazu lotów nad Libią. Niemcy były jedynym państwem Zachodu, które głosowało w ten sposób, a od głosu wstrzymały się również państwa BRIC. Polska postanowiła nie przyłączyć się do interwencji. Choć motywy były inne, zarówno Niemcy, jak i Polska krytycznie odnosiły się do braku całościowej strategii i ostatecznych celów operacji, a także perspektyw kontynuowania misji stabilizacyjnej w dłuższym okresie. Premier Donald Tusk wspomniał nawet o „europejskiej hipokryzji” jeśli chodzi o motywy przeprowadzenia interwencji⁸⁷, zaś niemieccy politycy mniej lub bardziej otwarcie mówili o gospodarczych motywach interwencji. Popularna wersja tłumacząca motywację niemieckiego rządu odnosiła się również do faktu nadchodzących wyborów regionalnych, przed którymi kanclerz Angela Merkel nie chciała ryzykować nowego zaangażowania wojskowego Niemiec.

Taka postawa niemieckiego rządu wywołała w samych Niemczech dyskusję. Krytycy zarzucili, że „Niemcy porzuciły swój ścisły sojusz z Zachodem, co przez dekady było podstawową zasadą niemieckiej polityki zagranicznej”⁸⁸. Joschka Fischer stwierdził, że „Niemcy straciły swoją wiarygodność. (...) Obróciły też ideę wspólnej polityki zagranicznej UE w farsę”⁸⁹. Krytyczne głosy słyhać było później także pod adresem koalicji rządzącej⁹⁰. Postawa SPD była natomiast chwiejna. W pierwszym momencie zarówno Frank Walter-Steinmeier, jak i Sigmar Gabriel uznali takie głosowanie za uzasadnione, ale później zmienili ton argumentując, że błędem była izolacja Niemiec.

87 Wywiad Premiera Donalda Tuska dla pięciu wielkich gazet, *Europa na ciężkie czasy*, Gazeta Wyborcza, 9.04.2011.

88 R. Neukirch, *Germany's Dangerous New Foreign Policy Doctrine*, Spiegel Online, 29.03.2011.

89 *Fischer joins criticism of German Security Council abstention*, Spiegel Online, 22.03.2011.

90 Andreas Schockenhoff, Roderich Ralph Kiesewetter, *Impetus...*, op. cit.

Z kolei polska niechęć do przyłączenia się do interwencji została szeroko dostrzeżona w Europie, przede wszystkim ze względu na fakt, że wcześniej sama przedstawiała się jako państwo, któremu zależy na mocnej WPBiO. Polskie motywy były również podobne do niemieckich: brak interesu narodowego, obawa o realne możliwości sprostania takiej misji i zbliżające się parlamentarne wybory w Polsce (w dodatku odbywające się w okresie polskiej prezydencji w Radzie UE)⁹¹. Jedna z osób zaangażowanych w proces decyzyjny po polskiej stronie, wymieniła dwa czynniki, które miały znaczenie: „najpierw spojrzeliśmy na reakcję Niemiec. Później na sondaże przeprowadzone wśród polskiej opinii publicznej, które były jednoznaczne”. Różnica między Polską a Niemcami była natomiast taka, że polski brak zaangażowania nie był w jakikolwiek sposób kontestowany przez żadną z partii politycznych. Nie odbyła się też żadna debata na poziomie publicznym. W rozmowach prywatnych politycy polscy w bezpośredni sposób odwoływali się do faktu, że Polska nie posiada interesu w przyłączeniu się do operacji libijskiej. Podkreślano też, że tak naprawdę „nie wiadomo kto stoi za tą całą wojną i kogo w tej sytuacji rzeczywiście byśmy wspierali”. Tylko nieliczni politycy przyznawali, że była to błędna decyzja, ale nie wyartykułowali oni publicznie swoich poglądów. Jeden z polityków stwierdził: „Libia była fatalna z punktu widzenia naszej wiarygodności. Można było przecież powiedzieć, że w pełni popieramy całą akcję, choć fizycznie nie uczestniczymy. Tymczasem przekaz był zupełnie inny. Polska nie zgadzała się z celowością tej interwencji”. Wysoki urzędnik administracji rządowej potwierdza: „Nie możemy sobie pozwolić na drugie takie zachowanie jak w przypadku Libii. Taka renacjonalizacja myślenia nie leży w naszej racji stanu. Trzeba wykazać minimum solidarności. Musimy mieć gotowość do dbania również o szerszy interes”. Niezależnie od oceny zasadności powodów, którymi kierowały się oba kraje, ich defensywne stanowisko wobec konfliktu rozgrywającego się w bezpośrednim sąsiedztwie UE, nie przyczyniło się do wzmocnienia ich pozycji w UE w kwestiach dotyczących bezpieczeństwa.

91 „Ich bin unfähig, sauer auf Angela Merkel zu sein“. Polens Ministerpräsident Tusk im Interview, 9.04.2011, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/polens-ministerpraesident-tusk-im-interview-ich-bin-unfaehig-sauer-auf-angela-merkel-zu-sein-a-755826-2.html>

Elity Polski i Niemiec mają świadomość, że w przewidywalnej przyszłości zaangażowanie sojusznicze dotyczyć będzie działania poza obszarem traktatowym. W obu krajach nastąpiło wyraźne zmęczenie kolejnymi interwencjami. Polscy decydenci podkreślają, że od momentu przystąpienia Polski do NATO, jego działalność operacyjna dotyczyła w ogromnej mierze misji zewnętrznych, w tym niezwykle trudnej i kosztownej operacji w Afganistanie. Na misję tę patrzy się już w Polsce z zupełnie innej perspektywy, która nie uwzględnia historycznego odwołania się przez NATO do art. 5 po ataku terrorystycznym na Stany Zjednoczone. W rozmowach w ogóle rzadko padają argumenty dotyczące kwestii solidarności sojuszniczej, nie mówiąc już o koncepcji odpowiedzialności wspólnoty międzynarodowej za ochronę (ang. *Responsibility to Protect*). W badaniach *Transatlantic Trends* tylko w Rosji odnotowano niższe niż w przypadku Polski poparcie dla interwencji zagranicznych⁹². Także w Niemczech interwencja w Afganistanie jest doświadczeniem, którego powtórki w przyszłości elita polityczna za wszelką cenę chciałaby uniknąć.

Te doświadczenia i nastroje odciskają swoje piętno na reformie armii w obu krajach. Niemcy podjęły decyzję o uzawodowieniu armii, co wiązało się z redukcją jej liczebności z 250 tys. do 185 tys. żołnierzy oraz likwidacją połowy etatów w federalnym ministerstwie obrony. Zmniejszono środki związane z działaniem armii w operacjach pokojowych, włącznie ze sprzedażą części floty samolotów transportowych. Cięcia niemieckich wydatków na obronność zaplanowane są na 25% w latach 2010–14. Z jednej strony w czasach gospodarczego kryzysu działania takie nie są czymś wyjątkowym, ale w przypadku niemieckich reform najczęstszym ich uzasadnieniem jest zmniejszenie kosztów, nie zaś usprawnienie możliwości armii, która mogłaby zostać lepiej wykorzystana na potrzeby NATO czy UE. Choć Niemcy mają zwiększyć liczbę żołnierzy przygotowanych do udziału w operacjach zagranicznych z siedmiu do dziesięciu tysięcy, zaś ekspedycyjny profil Bundeswehry zostanie wzmocniony, tak by była zdolna do szerokiego spektrum zadań (w tym bojowych), nie oznacza to zwiększania gotowości Berlina do ponoszenia większej odpowiedzialności za politykę bezpieczeństwa UE. Niemiecki minister obrony, Thomasa

92 *Transatlantic Trends...*, op. cit.

de Maizière, tak definiuje cele reformy: „Niemcy potrzebują sił zbrojnych gotowych i zdolnych do przeprowadzenia operacji, potrzebują armii, która pod względem jakości wyposażenia i wyszkolenia będzie odpowiadać statusowi i znaczeniu Niemiec na świecie. (...) Nie oznacza to jednak, że wyślemy więcej niemieckich żołnierzy na misje zagraniczne. Mówię to w kontekście aktualnie prowadzonych debat: zawsze będziemy podejmować suwerenne decyzje w jakich operacjach będziemy uczestniczyć, a w jakich nie”⁹³.

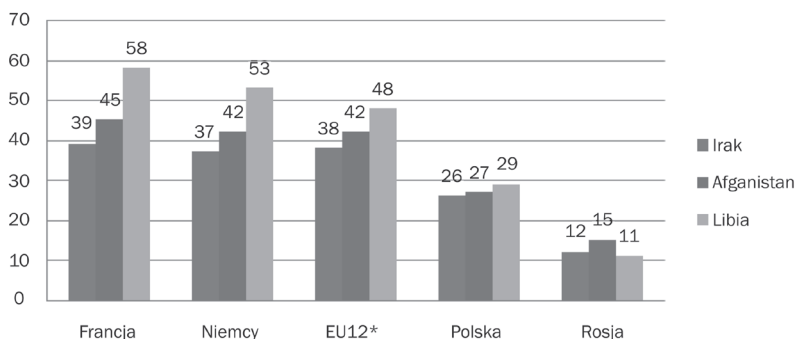
Oznacza to, że nie zobowiązania sojusznicze, a interesy Niemiec będą głównym kryterium przy podejmowaniu decyzji na temat udziału Bundeswehry w operacjach zagranicznych organizacji międzynarodowych (typu UE, NATO, ONZ). Zdaniem polskiej ekspertki „w ramach dyskusji w NATO i UE o zacieśnianiu współpracy wojskowej, RFN nie będzie zapewne gotowa do udziału w rozwijaniu współpracy, której efektem byłoby stworzenie trwałej zależności pomiędzy partnerami w wykorzystywaniu zdolności w operacjach zagranicznych”⁹⁴. Wielu ekspertów wskazuje, że konsekwencją tego nastawienia i większej niż w ostatniej dekadzie (po historycznym udziale w interwencji w Kosowie w 1999 roku) wstrzeźliwości militarnej w Niemczech jest zmiana w podejściu do eksportu broni. Na przestrzeni ostatnich lat Niemcy poluzowali ograniczenia i zwiększyli eksport uzbrojenia do krajów takich jak np. Arabia Saudyjska, w których przestrzeganie standardów państwa prawa i praw człowieka pozostawia wiele do życzenia (w przeszłości eksport uzbrojenia do takich państw podlegał ściślejszej reglamentacji). Wy tłumaczeniem tej ewolucji może być chęć dostarczania broni państwom uważanym za kotwicę stabilności w regionach, w których Niemcy sami nie zamierzają angażować się wojskowo.

Polska również zmniejszyła liczebność armii do 100 tys. żołnierzy, co wiązało się z jej modernizacją w ostatnich latach i wyposażeniem w nowoczesne uzbrojenie: myśliwce F-16, samoloty transportowe CASA, trans-

93 Thomas de Maizière, wystąpienie na forum Bundestagu podczas debaty nad budżetem, 07.09.2011.

94 Justyna Gotkowska, *Bundeswehra 3.0. Polityczny, wojskowy i społeczny wymiar reformy sił zbrojnych RFN*, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa 2012, s. 5–6.

Stosunek do interwencji wojskowych w Iraku, Afganistanie i w Libii w wybranych krajach UE i Rosji (oceny pozytywne)



* Bułgaria, Francja, Niemcy, Włochy, Holandia, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowacja, Hiszpania, Szwecja, Wielka Brytania – europejskie kraje objęte badaniem Transatlantic Trends 2012.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Transatlantic Trends 2012

portery opancerzone Rosomak. Bardzo ważny jednak był fakt, że Polska utrzymywała poziom wydatków na armię jako jedno z nielicznych państw NATO, na stałym poziomie 1,95% (zagwarantowanym ustawowo), a że jej PKB wzrastał, oznaczało to de facto wzrost tych wydatków. W Polsce, podobnie jak w Niemczech, następuje – mimo aktywnego wsparcia dla WPBiO – jednak równoczesna „renacjonalizacja” myślenia o polityce bezpieczeństwa i obrony⁹⁵. Radosław Sikorski wielokrotnie podkreślał, że „bezpieczeństwo trzeba sobie zapewnić przede wszystkim samemu. (...) wiemy, że sojusze mogą być tylko uzupełnieniem narodowych zdolności obronnych”⁹⁶. Ten trend prowadzi również do selektywności w podej-

95 Przejawem takiej renacjonalizacji myślenia jest np. ogłoszenie przez prezydenta Bronisława Komorowskiego rozłożonego na lata projektu budowy polskiego systemu obrony przeciwrakietowej (błędnie nazywanego tarczą przeciwrakietową).

96 *V4 czyli znak jakości. Wywiad z Ministrem Spraw Zagranicznych, Radosławem Sikorskim*, Rzeczpospolita, 2.07.2012.

mowaniu decyzji co do zaangażowania w przedsięwzięcia zagraniczne. Polska wycofała swoje siły z operacji pokojowych ONZ. Podobnie jak w Niemczech, w Polsce liczyć się więc będzie głównie interes narodowy, a w mniejszym stopniu sojuszniczy. W Polsce powraca także myślenie kategoriami obrony terytorialnej, którego kosztem może być ograniczenie faktycznych zdolności ekspedycyjnych. Jeden z polskich polityków ujął to wprost: „W Polsce przeżywamy swoiste rozdwojenie. Chcielibyśmy wzmocnienia WPBiO, ale nie mamy gotowości ani możliwości, aby uczestniczyć w przedsięwzięciach ekspedycyjnych. Niemcy nastawiają się na zupełnie inne wyzwania niż my, które znacznie bardziej korespondują z działaniami w innych armiach. To całkiem inny rodzaj wojsk. Przykładowo, redukują oni ilość czołgów do 250, podczas gdy my mamy 950”.

Strategia małych kroków

Co prawda elity obu państw podchodzą obecnie sceptycznie do możliwości instytucjonalnego rozwoju polityki bezpieczeństwa, ale pomimo tego Polska przyjęła wyraźną strategię przedstawiania kolejnych daleko idących pomysłów. Wychodzi ona z założenia, że po pierwsze trzeba stymulować taką debatę. Po drugie, poprzez takie inicjatywy Polska kreuje się jako państwo myślące kategoriami całej UE. Po trzecie wreszcie zakłada, że atmosfera w UE może zmienić się na bardziej sprzyjającą, a wtedy polskie argumenty trafią na właściwy moment. Niemcy są w tej kwestii bardziej sceptyczne, niemiecka debata europejska zdominowana jest całkowicie przez kryzys w strefie euro. Dlatego koncentrują się oni na tym, co jest możliwe w krótkiej perspektywie czasowej. Przykładowo, Polska (wspólnie ze Szwecją) zaangażowała się na rzecz aktualizacji Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa (w 2013 r. przypada jej dziesięciolecie), lub w ogóle przygotowania całkiem nowego dokumentu. Niemcy uważają, że aktualnie nie ma atmosfery do podejmowania tego tematu, a próba poważnej dyskusji ujawniłaby tylko istniejące różnice zdań między państwami UE. Dlatego proponują strategię drobnych kroków i w pierwszej kolejności przygotowanie *Białej Księgi UE nt. bezpieczeństwa i obronności* (czy też *Europejskiego Przeglądu Obronnego*). Inne motywacje stały w Polsce za wsparciem dla idei wspólnego dowództwa UE (bardziej całościowy rozwój WPBiO), a inne w Niemczech (ograniczenie kosztów). To w Pol-

sce, a nie w Niemczech porusza się argumenty powiększenia kompetencji wysokiego przedstawiciela UE ds. polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, czy usprawnienia działania Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ). Wreszcie to Polska naciskała, aby osobne spotkanie Rady Europejskiej w 2013 r. poświęcone było wyłącznie WPBiO. Inicjatywy te Niemcy formalnie popierali, ale z pewną rezerwą.

Mając świadomość zmian zachodzących w polityce bezpieczeństwa europejskiego i równoległych procesów jej renacjonalizacji i fragmentacji, zarówno Polska, jak i Niemcy zaangażowały się w promocję różnorodnych projektów, które byłyby odpowiedzią na tę sytuację. Ten polsko-niemiecki wkład w WPBiO ma charakter inkrementalny, bez dalekosiężnych ambicji co do całościowego jej rozwoju. Poza wspomnianą wcześniej współpracą strukturalną (w tym grupy bojowe, wspólne dowództwo) wymienić można przede wszystkim wzmocnienie zarządzania kryzysowego na cele operacji cywilnych i militarnych, przedsięwzięcia z zakresu łączenia i udostępniania zasobów, czy tzw. inteligentnej obrony (ang. *smart defence*), np. współpraca marynarek wojennych na Bałtyku, czy wspólna obrona powietrzna. Na wiosnę 2013 r. planowane jest spotkanie państw Grupy Wyszehradzkiej i Niemiec w sprawie „smart defence”. Polska zachęca też przemysł obronny Niemiec do udziału w swoim rozłożonym na lata projekcie terytorialnej obrony przeciwrakietowej, który w sierpniu 2012 r. ogłosił prezydent Bronisław Komorowski. Zarówno Polska, jak i Niemcy uczestniczyć będą w sojuszniczym programie obserwacji obiektów naziemnych z powietrza AGS, z którego Polska się wcześniej wycofała ze względu na zbyt duże koszty. Ani Francja (ze względów ideologicznych, gdyż uważa, że technologie tego systemu powinny być europejskie, a nie amerykańskie), ani Wielka Brytania (woli budować własny system), nie przystąpiły do tego programu.

5. Kryzys euro: *polnische Wirtschaft* sojusznikiem Niemiec

Jedną z najbardziej niespodziewanych i istotnych politycznie konsekwencji kryzysu gospodarczego była wyraźna zmiana w postrzeganiu „nowych” członków UE przez niemieckie elity. Choć Niemcy byli promotorami rozszerzenia UE na wschód, a przekonanie, iż krok ten przyniósł Niemcom i Europie istotne korzyści, utrzymywało się w tamtejszych elitach politycznych, państwa Europy Środkowo-Wschodniej w dużej mierze postrzegano przez pryzmat niższego standardu życia, zaległości modernizacyjnych oraz transferów pieniężnych z budżetu UE. W Polsce rozpowszechnione – nie tylko w części elit niechętnie nastawionej wobec Niemiec – było mniemanie, iż kraj ten, podobnie jak inne państwa regionu, traktowane były przez Niemcy jako partnerzy drugiej kategorii⁹⁷. Były prezydent Aleksander Kwaśniewski wyraził to dobitnie w udzielonym jesienią 2005 roku wywiadzie dla dziennika „Tagesspiegel” krytykując, że „Niemcy nie traktują nas całkiem poważnie”⁹⁸. Dojście do władzy w Polsce ugrupowań konserwatywnych i narodowych w 2005 roku pogłębiło tylko to wrażenie o dzielącej oba kraje i społeczeństwa kulturowej i modernizacyjnej przepaści.

Nie tylko zmiana władzy w Polsce, lecz przede wszystkim doświadczenie kryzysu gospodarczego i nowe problemy, przed którymi stanęła głównie strefa euro, zmieniły tę optykę. W przeciwieństwie do krajów południowej Europy, które w wyniku kryzysu bankowego i kryzysu za-

97 L. Kolarska-Bobińska, A. Łada, (red.), Polska-Niemcy wzajemny wizerunek i wizja Europy, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2009

98 „Der Tagesspiegel“, 8.11.2006.

dłużenia stały u progu bankructwa, gospodarki „nowych”, środkowo-europejskich członków UE (z wyjątkiem Węgier) okazały się o wiele bardziej stabilne. Zwłaszcza Polska wyróżniała się na tle innych państw, odnotowując w 2009 roku jako jedyny kraj UE wzrost gospodarczy (1,6 proc., przy średniej w strefie euro –4,4 proc. PKB). Wyniki polskiej gospodarki zrobiły w Berlinie wrażenie, co podkreśla większość niemieckich rozmówców. Co więcej, Polska, a także inne kraje „nowej Europy” stały się dla Niemiec przykładem udanej transformacji gospodarczej przeprowadzonej nie bez wyrzeczeń i wysokich kosztów społecznych, ale odbywającej się w warunkach względnego pokoju społecznego i bez ulicznych protestów. Niemieckie elity doceniły znaczenie takiego właśnie przebiegu zmian ustrojowych i systemowych w Polsce i pozostałych państwach regionu tym bardziej, że w miarę pogłębiania się kryzysu gospodarczego w Europie zaostrzały się napięcia polityczne i społeczne w krajach najsilniej nim dotkniętych. Dla Niemiec, które w działaniach antykryzysowych kładły nacisk na politykę oszczędności i cięć budżetowych w krajach korzystających z pomocy finansowej UE, przykład krajów Europy Środkowo-Wschodniej (zwłaszcza Polska) był dobrym argumentem na to, że ostra kuracja jest jedyną właściwą strategią wychodzenia z kryzysu. Konkurencyjność i odporność na wstrząsy gospodarki, względna dyscyplina budżetowa, liberalny rynek pracy i oszczędne państwo socjalne – ten „polski” model, jak definiowano go w Berlinie, mógł stanowić niejako wzór do naśladowania dla Grecji, Portugalii czy Hiszpanii. Jak zauważa Iwan Krastew⁹⁹, lekcja rozszerzenia na wschód polegająca na tym, że polityka warunkowości (pomoc finansowa tylko w zamian za głębokie, nawet bolesne reformy) przynosi w końcu pozytywne efekty, może tłumaczyć wiarę Berlina – wobec ostrej krytyce ze strony części ekonomistów i elit politycznych państw UE – w powodzenie strategii oszczędności i redukcji wydatków forsowanej wobec krajów Południa.

Kryzys gospodarczy pogłębił więc, a raczej ujawnił, kontrast nie tylko między konkurencyjnymi i relatywnie stabilnymi gospodarkami krajów takich jak Niemcy, Austria czy Finlandia a południowymi członkami UE, lecz także między Wschodem a Południem UE. Dla Niemiec, które

w sporze o kształt polityki gospodarczej w Europie, zaczęły znajdować się w coraz większej defensywie, miało to duże znaczenie. Jak twierdzą niemieckie źródła, już w 2008 roku, kiedy Komisja Europejska rozesłała do państw członkowskich kwestionariusz w sprawie opinii na temat planowych reform rynku wewnętrznego UE, Berlin z zaskoczeniem przyjął do wiadomości, że to właśnie kraje Europy Środkowo-Wschodniej miały najbardziej zbliżone poglądy do Niemiec w kwestii koniecznych do przeprowadzenia reform strukturalnych czy nacisku na dyscyplinę budżetową jako metod wspierania gospodarki. Od tego czasu przekonanie, że kraj taki jak Polska nie jest tylko przeciwnikiem w dyskusji nad budżetem UE, lecz może być także sojusznikiem w sferze polityki gospodarczej – rzecz trudna do pomyślenia jeszcze kilka lat wcześniej – tylko się pogłębiło. W strefie euro Niemcy są ze swoim modelem gospodarczym i polityką budżetową w niełatwej sytuacji. Podczas gdy ich pozycję wspierają kraje takie jak Holandia, Finlandia czy Austria, większości krajów (południowa Europa) ten kurs nie odpowiada. Podział na państwa promujące politykę oszczędności (Północ) oraz kraje naciskające na realizację przedsięwzięć mających na celu przede wszystkim kreowanie wzrostu gospodarczego (Południe) zaostrzył się w trakcie kryzysu. Na tle tych ostatnich Polska rysuje się – z perspektywy Berlina – jako przykład gospodarki opartej na zdrowych podstawach, przywiązanej do dyscypliny budżetowej i dbającej o swoją konkurencyjność. Innymi słowy, wbrew pokutującym przez wieki stereotypom o *polnische Wirtschaft*, polska gospodarka pod wieloma względami zdaje się przypominać *deutsche Wirtschaft*¹⁰⁰. Polska postrzegana jest w Berlinie jako potencjalny sojusznik, który mógłby – zakładając wejście do strefy euro – zmienić stosunek sił między tymi „obozami” na korzyść Niemiec. W czasie dyskusji nad paktem fiskalnym jesienią 2011 roku niemiecki minister finansów Wolfgang Schäuble polecał polską wersję tzw. hamulca długów jako rozwiązanie, które przyjąć powinna cała UE. Rok później, w czasie debat nad unią bankową, zainteresowaniem

100 Por. Erich Follath, Jan Puhl, Das Wunder von nebenan, Der Spiegel, nr 21, 2012. Oraz: Waldemar Czachur, Jędrzej Trojanowski, Obraz Polski w Niemczech – zmiany dzięki prezydencji?, Komentarze i Opinie nr 4/2012, Centrum Stosunków Międzynarodowych, Warszawa 2012

Berlina cieszył się polski model nadzoru bankowego. Z punktu widzenia Niemiec największym ograniczeniem możliwości polsko-niemieckiej współpracy w tej dziedzinie jest fakt, iż Polska nie przyjęła do tej pory euro. „Dopiero wejście Polski do strefy euro spowodowałoby jakościową zmianę we wzajemnych relacjach” – można usłyszeć w niemieckim MSZ.

W Polsce teza o przynależności kraju do zdrowej pod względem gospodarczym „północy” kontynentu szybko przyjęła się i została wykorzystana do podkreślenia europejskich ambicji. Nie będąc w „klubie euro” Polska mogła dzięki świetnej reputacji swojej gospodarki sprawić, że jej głos w UE stał się bardziej słyszalny. Stało się tak pomimo wewnętrznych sporów politycznych o kurs rządu Tuska w polityce gospodarczej i fiskalnej oraz formułowanych pod jego adresem – nie tylko przez opozycję, lecz także prominentnych ekonomistów (Leszek Balcerowicz) – zarzutów o beczynność i niechęć do wykorzystania dobrej koniunktury do trwałej naprawy finansów publicznych. W niemieckiej recepcji ten wątek wewnątrzpolitycznego sporu nad Wisłą nie odegrał większej roli i nie zakłócił pozytywnego obrazu Polski w elitach politycznych i medialnych. Niemniej odpowiedź na pytanie, w jakim stopniu ta nowo zdefiniowana polsko-niemiecka wspólnota poglądów na gospodarkę przekłada się na definiowanie interesów i współdziałanie obu państw na forum UE, jest niejednoznaczna. Stanowiska rządów w kluczowych kwestiach dotyczących walki z kryzysem euro oraz wypowiedzi polskich i niemieckich przedstawicieli elit na temat kolejnych kroków będących dziś przedmiotem dyskusji wskazują, że rozbieżności pozostają większe niż sugerować mogłaby teza o wspólnej przynależności do „północnego” obozu w UE.

Z punktu widzenia Berlina najbardziej istotne było bodaj stanowisko Polski w kwestii interpretacji źródeł kryzysu i – co za tym idzie – bezpośrednich działań w celu jego zatrzymania. Kontrowersja wokół tego, co jest główną przyczyną tarapatów, w których przynajmniej od maja 2010 roku (groźba bankructwa Grecji) znalazła się Unia Europejska, była dla Berlina ważną polityczną próbą sił w starciu o strategię wychodzenia z kryzysu. Rząd niemiecki od początku stał na stanowisku, że powodem dramatycznej sytuacji jest nadmierne zadłużenie państw południowej Europy wynikające głównie z ich niegospodarności, niedostatecznej konkurencyjności, wysokich wydatków na administrację i państwo socjalne. To

za sprawą swojej rozrzutności i złego gospodarowania państwa te straciły zaufanie rynków finansowych, zmuszone zostały płacić wysokie odsetki od swoich obligacji państwowych, wpadły w pułapkę zadłużenia i stały na krawędzi bankructwa – tak w uproszczeniu brzmiało wytłumaczenie źródeł kryzysu przez władze Niemiec. Zgodnie z nim część winy ponosi także niekonsekwentne egzekwowanie przez Unię Europejską zasad Paktu Stabilności i Wzrostu, wedle których kraje członkowskie powinny stosować dyscyplinę budżetową. To właśnie poważne potraktowanie tych (naruszonych także przez Niemcy w 2003 i 2004 roku) reguł oraz ich zastrzeżenie miało być według Berlina właściwą receptą na kryzys. Wzmocnienie nadzoru Brukseli nad polityką budżetową państw członkowskich stało się priorytetem polityki Niemiec.

Alternatywna interpretacja – rozpowszechniona zwłaszcza w krajach anglosaskich, Francji i na południu Europy – sprzeciwiała się „jednowymiarowości” niemieckiej analizy. Już na samym początku kryzysu strefy euro ówczesna francuska minister finansów Christine Lagarde skrytykowała Niemcy za to, że to ich ekspansywna polityka eksportowa prowadzi do nierównowagi ekonomicznej w obszarze wspólnej waluty. Niemcy redukowały koszty pracy podnosząc w ten sposób swoją konkurencyjność, ale ograniczając popyt wewnętrzny, a tym samym import. W 2009 roku niemiecka nadwyżka eksportowa wynosiła 7,7 proc. PKB, podczas gdy Grecy byli na minusie 14,1 proc. Niemiecka teza, że „kryzys jest kryzysem zadłużenia” spotkała się ze sprzeciwem także z innego powodu: kraje takie jak Irlandia czy Hiszpania miały przed wybuchem kryzysu dług publiczny niższy od Niemiec. Ich problemy z zadłużeniem, argumentowali krytycy, wynikły nie z rozrzutności rządów, lecz konieczności ratowania wielomiliardowym wsparciem zagrożonego upadkiem sektora bankowego. Stąd niemiecka recepta, aby równowagę gospodarczą w tych krajach przywrócić głównie za pomocą cięć budżetowych uznano za błędną (bo to zadłużenie podmiotów prywatnych, a nie państwa było rzeczywistym problemem) lub przynajmniej niewystraszającą (bo gwałtowne reformy strukturalne prowadzą do wysokiego bezrobocia, a nie generują szybko wzrostu gospodarczego). Wraz z objęciem we Francji władzy przez socjalistycznego prezydenta Francois Hollande’a w maju 2012 roku ten prze-ciwny wobec niemieckiego kursu sposób myślenia zyskał na znaczeniu.

W Europie rozgorzała dyskusja na temat możliwości stymulowania wzrostu gospodarczego np. z finansowanych przez UE programów koniunkturalnych. Niemcy były temu przeciwnie, ale na szczycie UE w czerwcu 2012 roku uchwalona opiewający na 120 mld euro pakiet pro wzrostowy.

W tej debacie Polska stanęła wyraźnie po stronie Niemiec. Opinie polskich decydentów, że „jest to kryzys suwerennego zadłużenia kilku europejskich państw”¹⁰¹, a nie kryzys euro jako waluty, odpowiadały niemieckiej optyce i dawały polityce Berlina potrzebne jej wsparcie. „Trzeba wspierać Niemców, bo problemem w UE było zawsze to, że każdy robił, co chciał. Forsowane przez Niemcy reformy strukturalne podnoszą natomiast konkurencyjność unijnej gospodarki” – mówi jeden z polskich urzędników odpowiedzialnych za politykę europejską. Zrozumienie Polski dla niemieckiego kursu nie ograniczało się do retoryki. Bodaj największym sukcesem polskiej prezydencji w UE w drugiej połowie 2011 roku było przyjęcie tzw. sześciopaku, czyli zestawu aktów prawnych wzmacniających uprawnienia UE do ingerencji w politykę budżetową państw członkowskich i przewidującymi sankcje za naruszanie ustalonych reguł. „Sześciopak”, wraz z europejskim semestrem i uchwalonym w grudniu 2011 roku paktem fiskalnym, składa się na nowy mechanizm zarządzania polityką gospodarczą i fiskalną w UE, który w dużym stopniu oparty jest na niemieckich pomysłach. Polska podpisała się pod paktem fiskalnym z oporami, ale wątpliwości rządu nie dotyczyły budzących sprzeciw w wielu krajach mechanizmów wymuszania oszczędności czy nawet ograniczenia suwerenności poprzez powierzenie większej władzy instytucjom „technokratycznego federalizmu” (Juergen Habermas). Tzw. hamulec budżetowy, czyli mechanizm służący zapewnieniu, aby deficyt strukturalny państw nie przekraczał 0,5% PKB – najważniejszy element paktu fiskalnego, przy którym obstawały Niemcy – cieszył się polskim poparciem. Głównym zmartwieniem Polski była natomiast groźba, że ze względu na pozostawanie poza strefą euro kraj wykluczony zostałby z procesów decyzyjnych przewidzianych nową umową. Polska groziła nawet, że nie

101 Dariusz Rosati w rozmowie z „Tygodnikiem Powszechnym”: Kryzys dwóch prędkości, „Tygodnik Powszechny”, 29.05.2012, http://tygodnik.onet.pl/30,0,76084,kryzys_dwoch_predkosci,artykul.html

podpisze paktu fiskalnego, jeśli miałby on podzielić Europę. „Polska powinna być przy stole najważniejszych decyzji. Przystępując do Unii Europejskiej Polska myślała, że zagwarantuje sobie przyszłość, a teraz też chce tę przyszłość kreować” – mówi ekspert jednego z rządowych ośrodków naukowych. Merytoryczne zarzuty wobec paktu formułowane przez partie opozycyjne (np. że otwiera jakoby drogę do finansowego udziału Polski w ratowaniu strefy euro lub harmonizacji podatków) odrzucone zostały przez rząd jako bezzasadne. Ostatecznie w pakcie fiskalnym przewidziano (art. 13, ust. 3), że kraje nienależące do strefy euro będą uczestniczyć we wszystkich dyskusjach dotyczących architektury UGW czy kwestii konkurencyjności oraz przynajmniej raz w roku w obradach poświęconych kwestiom realizacji postanowień paktu fiskalnego. „Przystąpienie Polski do paktu fiskalnego wynikało z potrzeby zachowania wpływu na proces decyzyjny UE i przekazania sygnału, że Polska (mimo bycia poza strefą euro) jest zainteresowana współpracą w ramach UE w celu poprawy stabilności finansowej i skutecznego wychodzenia z kryzysu”¹⁰². Jako przyszły członek strefy euro Polska chce mieć wpływ na kształt podejmowanych w tej chwili reform i rozwiązań. W Polsce z satysfakcją odnotowano, że to właśnie kanclerz Angela Merkel jednoznacznie – wbrew polityce Paryża – poparła stanowisko Polski domagającej się zapewnienie „miejsc przy stole” (Niemcy wspierały także postulat uczestnictwa polskiego ministra finansów w posiedzeniach eurogrupy)¹⁰³. I w Polsce, i w Niemczech fakt ten podawany jest odąd za przykład zgodnego współdziałania obu krajów.

Ale okoliczności akcesji Polski do paktu fiskalnego pokazały także, iż polsko-niemiecka symbioza w sprawach dotyczących ratowania wspólnej waluty nie jest idealna. Mimo iż Polska podpisała się pod paktem, sygnały płynące z Warszawy nie były jednoznaczne. W wywiadzie udzielonym wkrótce po podpisaniu paktu fiskalnego minister finansów Jacek

102 Gospodarczo – społeczne efekty członkostwa Polski w Unii Europejskiej, z uwzględnieniem wpływu rozszerzenia na UE-15 (1 maja 2004 – 1 maja 2012) – główne wnioski w związku z ósmą rocznicą przystąpienia Polski do UE, www.kprm.gov.pl

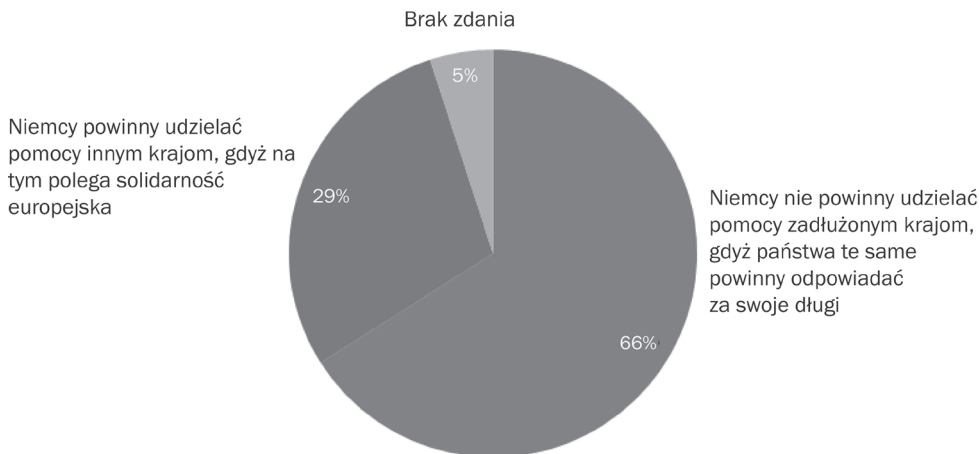
103 Rozmowa w ministerstwie finansów RP.

Rostowski podawał w wątpliwość sens stosowania przez Polskę postanowień paktu. Polskie przepisy dotyczące deficytu budżetowego są mniej rygorystyczne, więc stosowanie paktu oznaczałoby konieczność większych cięć budżetowych, do których przeprowadzenia rząd nie był gotowy. Polska pozostać ma więc sygnatariuszem paktu, ale jego zasady jej na razie nie obowiązują. Szczególnie dla zwolenników szybkiego wejścia Polski do strefy euro ta strategia jest niezadowolająca. „(Rząd) liczy na to, że pakt fiskalny szybko wyczerpie swoją misję i przejdzie do historii, że dobre stosunki z politykami niemieckimi sprawią, że Polska nie znajdzie się w „przeciągu” między Wschodem i Zachodem. Są to kalkulacje racjonalne, choć mało ambitne”¹⁰⁴. Polskiej akcesji do paktu fiskalnego sprzeciwia się opozycja. Jeden z posłów Prawa i Sprawiedliwości zauważa, że „Polska nie powinna do paktu wchodzić, bo jest to porozumienie dla krajów strefy euro i oznacza groźbę utraty suwerenności”. W dyskusji na posiedzeniu połączonych komisji sejmowych w grudniu 2012 roku była minister spraw zagranicznych Anna Fotyga określiła pakt fiskalny jako element „Pax Germanica” narzuconego Europie przez Angelę Merkel.

Rozbieżności między polskim a niemieckim podejściem do walki z kryzysem zaznaczały się w innych obszarach. Jednym z nich jest rola Europejskiego Banku Centralnego. Zgodnie z niemieckim stanowiskiem EBC nie powinien bezpośrednio angażować się w pomoc zagrożonym krajom np. poprzez skupowanie ich obligacji na rynku wtórnym. Niezależność banku centralnego od polityki oraz ściśle ograniczenie jego roli do dbania o stabilność pieniądza jest fundamentem niemieckiego systemu politycznego, zaś EBC skonstruowany został w dużej mierze według wzorca Bundesbanku. Niemcy od początku odrzucały rozszerzające interpretacje mandatu EBC, zgodnie z którymi jego ekspansywna polityka służyć miałaby pośrednio stabilizacji wspólnej waluty (zagrożonej na wypadek bankructwa jednego lub więcej krajów strefy euro). Choć w lecie 2012 roku rząd niemiecki nie protestował już przeciwko polityce szefa EBC Mario Draghiego, który zadeklarował, że „zrobi wszystko, by ratować euro”, decyzja ta wywołała w Niemczech falę krytyki, m.in. ze stro-

104 Witold Gadowski, Pakt fiskalny, czyli ryzyko polityczne, *Gazeta Wyborcza*, 3 marca 2012.

Polacy o niemieckiej roli w dobie kryzysu



Źródło: Agnieszka Łada, Barometr Polska-Niemcy 2012, Polacy o roli Niemiec w Europie i stosunkach polsko-niemieckich, Instytut Spraw Publicznych 2012

ny szefa Bundesbanku Jensa Weidmanna. Opozycyjna SPD krytykowała rząd za to, że ukrywa przed wyborami rzeczywiste ryzyka finansowe dla Niemiec związane z operacjami przeprowadzanymi przez EBC (ewentualne koszty obciążają państwa członkowskie w stopniu proporcjonalnym do ich wkładu kapitałowego do EBC). Tak więc choć rząd federalny uznał ostatecznie, że interwencje EBC są w obliczu dramatycznej sytuacji niektórych krajów najszybszym i jedynym dostępnym środkiem zapobiegającym katastrofie euro, poważne wątpliwości co do legalności takich kroków, jak również ich możliwych politycznych i finansowych następstw, pozostały w Niemczech bardzo silne.

Inaczej niż w przypadku dyscypliny fiskalnej Polska nie stanęła w tym sporze jednoznacznie po stronie Niemiec. Przeciwnie: minister finansów Jacek Rostowski, polityk bliski tradycyjnego „anglosaskiego” podejścia do ekonomii mającego odmienne spojrzenie na rolę banku centralnego, kilkakrotnie opowiadał się za powierzeniem EBC aktywnej roli w unijnej strategii ratowania euro. W maju 2012 roku Rostowski wezwał państwa strefy euro do wzmocnienia tzw. „ściany przeciwpożarowej” (działania ratunkowe dla państw „17” zagrożonych bankructwem) na wypadek wyj-

ścia Grecji z grupy posługującej się wspólną walutą. Jego zdaniem ochronę zapewnić może jedynie Europejski Bank Centralny¹⁰⁵. Także w głośnym wystąpieniu ministra Radosława Sikorskiego w Berlinie w listopadzie 2011 roku znalazł się *passus* o tym, że EBC powinien stać się *lender of last resort* – idea całkowicie sprzeczna z niemieckim (nie tylko rządu, lecz także opozycji) wyobrażeniem o funkcji tej instytucji. Jak można usłyszeć w Warszawie *passus* ten znalazł się w tym przemówieniu na wyrażne życzenie ministerstwa finansów. Niewątpliwie nie do końca spójne sygnały płynące w sprawie paktu fiskalnego i roli EBC od przedstawicieli polskiego rządu związane są z różnicami poglądów w samym jego łonie. Dla polsko-niemieckich relacji nie okazały się one jednak zasadniczym problemem z dwóch względów. Po pierwsze, inaczej niż w Niemczech polski minister finansów nie odgrywa wiodącej roli w kształtowaniu polskiej polityki europejskiej (jest to domena ministra spraw zagranicznych). Po drugie, głos Polski w sprawie EBC nie ma kluczowego znaczenia, jako że państwo to nie należy do strefy euro i jego przedstawiciel nie zasiada w Radzie EBC.

Bardziej „anglosaskie” podejście zaprezentowała Polska także w kwestii podatku od transakcji finansowych (FTT – *Financial Transaction Tax*), którego inicjatywa przyjęta została przez 11 państw UE (w tym Niemcy) w ramach mechanizmu tzw. wzmocnionej współpracy jesienią 2012 roku. Dla niemieckiej koalicji rządzącej wprowadzenie podatku przez długi czas nie było priorytetem. Zmieniło się to wiosną 2012 roku pod wpływem lewicowej opozycji, która wymogła na rządzie zgodę na FTT w zamian za wsparcie dla polityki Merkel w UE. Polska zajęła w tej sprawie stanowisko ambiwalentne, charakterystyczne dla swojej postawy wobec kryzysu euro i niemieckiej polityki: wspierać działania służące pogłębieniu integracji, ale angażować się w nie tylko na tyle, ile odpowiada to polskim interesom. Z jednej strony, minister Rostowski mówił, że Polska ma „duże intelektualne problemy z FTT”, gdyż sensowniejsze byłoby wprowadzenie podatku od aktywności finansowej. Z drugiej, Warszawa nie zamierzała blokować inicjatywy, którą uważała za ważny

105 Rostowski apeluje o wzmocnienie „ściany przeciwpożarowej” strefy euro, Euractiv.pl, 16.05.2012.

krok w kierunku „budowania poczucia wspólnoty”. Charakterystyczna była natomiast inna różnica między polskim a niemieckim podejściem do FTT: Polska, jak twierdzą źródła w Warszawie, byłaby gotowa przyłączyć się do tej inicjatywy pod warunkiem, że wpływy z podatku powiększałyby unijny budżet. Niemcy stały natomiast od początku na stanowisku, że powinny one zasilać budżety państw narodowych. W tej różnicy poglądów słysząc było echo odmiennych wyobrażeń dotyczących jednej z najbardziej kontrowersyjnej między Polską a Niemcami kwestii: roli unijnego budżetu i jego wielkości w okresie 2014–2020.

Te kontrowersje i różnice interesów pokazują, że Polska „nie zapisała się” w pełni do proniemieckiego obozu zwolenników polityki oszczędności, uzależniając swoje poparcie dla Niemiec od własnych interesów. W polskim ministerstwie finansów usłyszeć można opinie, że w polityce fiskalnej jest bardzo mało kwestii spornych pomiędzy Polską a Niemcami. „Jeśli sprawa jest dla Polski drugorzędna – pomagamy Niemcom. Z drugiej strony naszym celem jest wspieranie rozwiązań korzystnych z punktu widzenia Unii Europejskiej, a to nie zawsze jest w politycznym interesie Niemiec, o czym świadczy linia orzecznicza Federalnego Trybunału Konstytucyjnego.” Warszawa deklarowała zrozumienie dla niemieckiej interpretacji źródeł kryzysu widząc w tym szansę awansu do roli sojusznika Berlina w UE i wzmocnienia swojej pozycji jako kraju realizującego lepszą politykę gospodarczą niż „maruderzy” z południowej Europy. W konkretnych sprawach nie zawsze było jednak z Niemcami po drodze. Dotyczy to także bodaj najważniejszej kontrowersji w europejskim sporze o metodę wychodzenia z kryzysu: między zwolennikami kontynuacji polityki oszczędności (Niemcy) a adwokatami działań pobudzających wzrost gospodarczy (zwycięski kandydat na prezydenta Francji Francois Hollande). Spór ten wybuchł wiosną 2012 roku, kiedy sytuacja ekonomiczna i społeczna w krajach poddanych kursowi oszczędnościowemu zaczęła się zaostrzać. Jak zauważa Kai-Olaf Lang, w starciu między zwolennikami „neoetatystycznymi Keynesianami” a „dbającymi o konkurencyjność konserwatystami fiskalnymi” Polska – podobnie jak inne kraje regionu Europy Środkowo-Wschodniej – usytuowała się pośrodku. Kraje tego „trzeciego obozu” dzielą, mimo dzielących ich różnic, „przekonanie o konieczność

uzdrowienia finansów publicznych przy jednoczesnym podkreślaniu zagadnienia „wzrostu za pomocą środków unijnych”¹⁰⁶.

„W moim przekonaniu pakt fiskalny można porównywać (...) do ważnego w każdym pojeździe mechanicznym systemu bezpieczeństwa. Ważne są pasy bezpieczeństwa, ważne są hamulce, system antypoślizgowy – ale mimo wszystko najważniejszy jest silnik. I trzeba o tym stale pamiętać, bo realnym zagrożeniem jest to, że nastąpi zatrzymanie, spowolnienie wzrostu” – mówił w lutym 2012 roku prezydent Bronisław Komorowski¹⁰⁷. Ostrzej wypowiadał się jesienią tego roku minister Radosław Sikorski: „Nacisk Berlina na oszczędności i reformy jest zrozumiały, ale gdy będzie zbyt duży, zdusi wzrost gospodarczy, co uniemożliwi tym krajom wyjście z zadłużenia. Tu właśnie popełniono bardzo poważne błędy. Na przykład w pierwszych pakietach pomocy dla Grecji wymuszono bardzo głębokie cięcia w zamian za pożyczki na bardzo wysoki procent. A powinny być preferencyjne. Naprawa tych błędów będzie Europę sporo kosztować”¹⁰⁸.

Szczególnie w świetle toczących się negocjacji nad przyszłą perspektywą finansową UE te różnice między Warszawą a Berlinem zyskały istotne znaczenie, ale mają one źródło w zasadniczej odmienności perspektyw obu krajów w odniesieniu do tego aspektu polityki gospodarczej w UE. Owszem, pod naciskiem sytuacji gospodarczej i politycznej w Europie Niemcy dokonały wiosną 2012 roku korekty kursu i uznały konieczność działań pro wzrostowych w Europie. Konsolidacja budżetów publicznych jest tylko jedną częścią koniecznych wysiłków na rzecz przezwyciężenia kryzysu. Obok dyscypliny fiskalnej drugim filarem, na którym opierać się ma silna gospodarka europejska, jest polityka wzrostu – takie sygnały płynęły z niemieckiego MSZ. Niemniej instrumentarium tej polityki pozostało ograniczone do „tradycyjnych” niemieckich postulatów. Najbar-

106 Kai-Olaf Lang, Wachstum durch Kohäsion, SWP-Aktuell, Juli 2012, s. 4.

107 Bronisław Komorowski, Wystąpienie Prezydenta RP podsumowujące debatę „Gospodarcza przyszłość Europy w świetle kryzysu euro”, 15.02.2012, www.prezydent.pl

108 Wywiad dla Gazety Wyborczej, 18 października 2012, http://wyborcza.pl/1,76842,12691307,Sikorski_dla_Gazety_Mamy_Unie_teraz_trzeba_stworzyc.html

dziej obiecującą perspektywę dla wzrostu gospodarczego dają zdaniem niemieckich ekspertów rządowych reformy strukturalne wzmacniające konkurencyjność państw: liberalizacja rynku pracy, uelastycznienie systemów płacowych, reforma systemów ubezpieczeń społecznych i inwestycje w naukę i badania. Sektory dotąd chronione powinny zostać otwarte na konkurencję. Zdecydowanie bardziej sceptyczne stanowisko zajmowały Niemcy w odniesieniu do inwestycji publicznych mających na celu stymulowanie wzrostu. W Berlinie zwraca się uwagę na złe wykorzystanie europejskich funduszy strukturalnych i spójności (marnotrawstwo 50 mld euro rocznie) i konieczność ukierunkowania środków z budżetu unijnego na przedsięwzięcia obiecujące lepsze wyniki (*better spending*), czyli przede wszystkim na nowoczesne technologie i badania. Niemcy podkreślają też konieczność dokonywania inwestycji infrastrukturalnych (zwłaszcza w połączenia sieci energetycznych, czym zainteresowanie Berlina wzrosło po podjęciu decyzji o *Energiewende*). Ale środki pozyskiwane na te cele powinny pochodzić głównie ze źródeł prywatnych i partnerstwa publiczno-prywatnego, a nie wspólnej kasy UE. Decyzje podjęte na szczycie UE w czerwcu 2012 odzwierciedlały w dużej mierze niemieckie priorytety: UE uchwaliła pakiet prowzrostowy, na który składały się jednak głównie środki pochodzące z niewykorzystanych dotąd źródeł budżetu UE na lata 2007–2013 oraz ułatwienia w dostępie do kredytów Europejskiego Banku Inwestycyjnego.

Polska agenda prowzrostowa ma inną hierarchię priorytetów. Jako dla kraju na dorobku wzrost gospodarczy za pomocą impulsów finansowych (a nie tylko reform strukturalnych) ma kluczowe znaczenie. Ważną rolę odgrywa przy tym fakt, że Polska była w latach 2007–2013 największym odbiorcą netto środków z budżetu UE absorbując w samym tylko 2012 roku 10,5 mld euro, które stanowiły 3 proc. dochodu narodowego brutto. Do marca 2012 przepływy finansowe z UE wyniosły w sumie – netto – 40,3 mld euro. Polska należała także do tych krajów, które mogły się poszczycić relatywnie wysokim wskaźnikiem wykorzystania środków unijnych (70 proc. wg danych z grudnia 2011 roku)¹⁰⁹. Ten ogromny zastrzyk finansowy był przez ostatnie lata jednym – obok eksportu – z najważ-

109 Dane za: 8 lat członkostwa, s. 8.

niejszych motorów wzrostu gospodarczego w wysokości wahającej się od 2 proc. PKB (2008) do 6 proc. PKB (2007) rocznie. Obawa, że polska gospodarka znacznie spowolni, jeśli strumień pieniędzy z Brukseli istotnie zmniejszy się, wyrażana jest przez wielu polskich ekspertów. W konsekwencji w polskiej strategii budżet UE odgrywa centralną rolę – nie tylko jako mechanizm europejskiej solidarności, lecz także źródło wzrostu gospodarczego. To inwestycje w spójność UE i rozbudowę infrastruktury finansowane ze źródeł unijnych są mechanizmem, który powinien pomóc stanąć europejskiej gospodarce na nogi. „Państwa-płatnicy netto do europejskiego budżetu, jak Niemcy, także w wymiernym stopniu korzystają z polityki spójności” – mówi wysoki urzędnik odpowiedzialny za polską politykę regionalną. Według studium opracowanego na zlecenie polskiego rządu (i zaakceptowanego przez Komisję Europejską) każde euro za-inwestowane przez Niemcy we wdrażanie polityki spójności w krajach Grupy Wyszehradzkiej przynosi niemieckiej gospodarce 125 eurocentów w postaci dodatkowego eksportu i kontraktów dla niemieckich firm na realizację projektów dofinansowanych z funduszy UE. Duża część tego eksportu dóbr i usług, argumentuje polski rząd, przypada na sektor wysokich i średnich technologii, zaś ponad połowa tego „dodatkowego” eksportu generowanego dzięki dobremu wdrażaniu polityki spójności idzie do Polski. Oprócz Niemiec, jeszcze dwa inne kraje – Irlandia i Luksemburg – korzystają z dodatniego bilansu kosztów i korzyści z wdrażania polityki spójności w regionie wyszehradzkim¹¹⁰. Dane te służyły polskiej ofensywie dyplomatycznej w okresie negocjacji nad budżetem UE, której głównym adresatem były Niemcy. Polskie i niemieckie pozycje pozostały jednak przeciwległymi biegunami w tym sporze, choć część urzędników podkreśla, że dzięki bardzo regularnym kontaktom pomiędzy Warszawą a Berlinem, stanowisko Niemiec jest dla Polaków przewidywalne – i to zdecydowanie nie Niemcy, a Wielka Brytania jest dla Polski największym problemem.

110 Wystąpienie m.in. Ewy Bieńkowskiej w przedstawicielstwie Komisji Europejskiej w Berlinie, 26.04.2012, zob. też: Ocena korzyści uzyskiwanych przez państwa UE-15 w wyniku realizacji polityki spójności w krajach Grupy Wyszehradzkiej, www.mrr.gov.pl

Nie tylko w wymiarze retorycznym spór o budżet – zwłaszcza na linii Berlin-Warszawa – jest elementem szerszej dyskusji o przyszłości UE i pogłębieniu integracji. W Polsce stanowisko Niemiec, zgodnie z którym Unia Europejska powinna zrobić kolejny duży krok w kierunku ściślejszej współpracy fiskalnej i gospodarczej, kłóci się z wolą ograniczenia wspólnego unijnego budżetu. Nie może być więcej Europy za mniej pieniędzy – mówią polscy rozmówcy. Więcej Europy oznacza nie tylko więcej wspólnej kontroli, lecz także więcej współzależności i solidarności. W niezwykle dobitny sposób stanowisko to wyraził premier Donald Tusk na kongresie Europejskiej Partii Ludowej w Bukareszcie w październiku 2012 roku: „Czy wiecie, co to znaczy w polityce hipokryzja? Hipokryzja jest wtedy, kiedy polityk mówi „więcej Europy”, a następnego dnia w innym miejscu mówi „mniejszy budżet europejski”. Nie pozwólcie, aby w Europie zatriumfowała hipokryzja”¹¹¹. Na szczycie UE w listopadzie 2012 roku negocjacje nad następną perspektywą budżetową nie zostały zakończone. Zdecydowało o tym m.in. stanowisko Niemiec, które nie chcąc izolować optującej za znaczącą redukcją budżetu Wielkiej Brytanii, doprowadziły do odłożenia decydujących rozmów na początek 2013 roku. Zaniepokojenie polskich ekspertów budziła nie tylko groźba zmniejszenia środków przeznaczonych na fundusze strukturalne, lecz także możliwość połączenia negocjacji nad budżetem UE z rozmowami nad zgłoszoną przez Niemcy (i entuzjastycznie popartą m.in. przez Francję) ideą osobnego budżetu („mechanizmu finansowego”) dla strefy euro (powstanie go mogłoby jeszcze bardziej ograniczyć zainteresowanie finansowaniem budżetu całej UE przez państwa Eurostrefy). Choć na szczycie UE w grudniu 2012 roku idea prawdziwego budżetu strefy euro nie została zaakceptowana (choć może powrócić w pierwszym półroczu 2013 roku), to jest ona dobrym przykładem zagrożeń – także dla polsko-niemieckich stosunków – które wynikają z rozwoju drugiej (obok kwestii zarządzania kryzysem) ważnej dla przyszłości UE debaty poświęconej reformom instytucjonalnym i budowie unii politycznej.

6. W kierunku unii politycznej

Zmiany w procesie integracji europejskiej następowały w wyniku kryzysu na dwóch różnych arenach i w dwóch różnych horyzontach czasowych. Z jednej strony chodziło o bezpośrednią odpowiedź na rosnące zadłużenie w kilku najbardziej zagrożonych krajach UE, zastopowanie kryzysu i niedopuszczenie do niekontrolowanego bankructwa tych państw czy nawet rozpadu unii walutowej. Debata na temat sposobów pobudzania wzrostu gospodarczego również była elementem tych działań antykryzysowych. To zarządzanie kryzysem miało z natury rzeczy charakter doraźny, choć podejmowane kroki, np. odejście od klauzuli no-bail-out, utworzenie Europejskiego Mechanizmu Stabilności, uchwalenie paktu fiskalnego czy interwencje dokonywane przez Europejski Bank Centralny, w istotnej mierze i długofalowo zmieniały sposób funkcjonowania całej Unii Europejskiej. Jak widać, w procesie tym Polska – choć kraj nienależący do strefy euro – okazała się przydatnym sojusznikiem Berlina, mimo różnic dzielących oba kraje w bardziej szczegółowych, niemniej istotnych sprawach. Ten wymiar kryzysu w znaczący sposób wpłynął na postrzeganie Polski w niemieckich elitach, ujawnił potencjał strategicznego partnerstwa obu krajów w UE i skłonił do ściślejszej współpracy.

Z drugiej strony, im dłużej trwał kryzys i im dłużej Unia Europejska funkcjonowała w trybie awaryjnym, uchwalając na kolejnych szczytach nadzwyczajne środki w celu łątania dziur w budżetach państw lub przeciwdziałania spekulacjom na rynkach finansowych, tym bardziej widać było, że ta obliczona na krótkofalowy efekt strategia nie wystarczy. „Między latem 2011 a latem 2012 dyskurs polityczny o integra-

cji w UE zmienił się całkowicie”¹¹². Powody tej zmiany były przynajmniej trzy.

Po pierwsze, skuteczność kolejnych mechanizmów i działań ratunkowych okazała się ograniczona. Strategia opierająca się na programach oszczędnościowych i zaostrzeniu kontroli budżetów nie poprawiła trwale wiarygodności objętych nią krajów na rynkach finansowych. Spodziewane pozytywne skutki przeprowadzanych reform strukturalnych nie były w krótkim okresie odczuwalne, zaś zaostrzone w ich wyniku problemy bezrobocia i recesji wywoływały polityczne i społeczne napięcia w Hiszpanii czy Grecji. Na początku listopada bezrobocie w strefie euro sięgnęło poziomu 11,6 proc., najwyższego od 1995 roku, kiedy wprowadzono publikację danych na ten temat¹¹³.

Po drugie, kryzys ujawnił wadliwy kształt unii walutowej. UE ma wspólną walutę, ale nie ma wspólnej polityki finansowej. Państwa same decydują o swoich budżetach, podatkach i zaciąganych długach. Ani reformy wzmacniające koordynację polityki gospodarczej (tzw. sześciopak czy pakt fiskalny), ani inne działania nie rozwiązują w pełni tego problemu. „Europejscy przywódcy stają wobec faktu, że UE w obecnym kształcie ani nie jest w stanie przetrwać tego kryzysu, ani zapobiec następemu”¹¹⁴.

Po trzecie, w wyniku podejmowanych działań antykryzysowych zasadniczo zmienił się sposób funkcjonowania Unii. W kluczowych sprawach dotyczących polityki gospodarczej i fiskalnej, dotąd zastrzeżonych dla kompetencji państw członkowskich, nastąpiło znaczące przesunięcie odpowiedzialności na szczebel unijny. Komisja Europejska i Rada Unii Europejskiej, organy o ograniczonej bądź pośredniej legitymacji demokratycznej, uzyskały większe możliwości oddziaływania na politykę poszczególnych państw. Także aktywna rola Europejskiego Banku Centralnego w działaniach antykryzysowych, instytucji pozbawionej polityczne-

112 Josef Janning, *Political Union: Europe's Defining Moment*, EPC, Policy Brief, 24 July 2012, s. 1.

113 <http://www.euractiv.pl/gospodarka/artukul/w-strefie-euro-rekordowe-bezrobocie-004129?newsletter=410>, 2.11.2012.

114 Mark Leonard, Jan Zielonka, *Europe of Incentives*, European Council on Foreign Relations, London 2012.

go mandatu, była ważnym sygnałem zmian w instytucjonalnym układzie sił w UE. Wielu, zwłaszcza w Niemczech, dostrzegało w tym naruszenie podstaw prawnych funkcjonowania UE oraz krytykowało niedemokratyczny charakter tej ewolucji prowadzącej w kierunku „technokratycznego federalizmu” (Jürgen Habermas). „Istnieje niebezpieczeństwo, że rosnący stopień skomplikowania Unii Europejskiej osłabi więź Europejczyków z instytucjami europejskimi” – ostrzegał niemiecki minister finansów Wolfgang Schäuble, odbierając nagrodę im. Karola Wielkiego. Podczas gdy na szczycie UE podejmuje się wprowadzić ważne decyzje, to prawdziwa polityka z udziałem partii, wyborców i mediów rozgrywa się na poziomie narodowym.

To właśnie na tym tle pojawiła się druga – obok zarządzania kryzysem – kluczowa dla politycznej dynamiki w UE debata dotycząca dalej idących reform Unii Europejskiej, mających w założeniu doprowadzić do powstania „prawdziwej unii gospodarczo-walutowej” (tytuł raportu opracowanego pod kierunkiem prezydenta UE Hermana van Rompuy)¹¹⁵. W europejskich elitach politycznych coraz silniejsze stało się przekonanie, że dotychczasowy model integracji wyczerpał się. „Chodzi o to, by zbudować unię polityczną, czego nie zrobiono przy okazji wprowadzenia euro” – mówiła kanclerz Merkel w przemówieniu na zaproszenie fundacji BELA w lutym 2012 roku¹¹⁶. Polityka małych kroków, takich jak znoszenie barier celnych, łączenie rynków, wprowadzenie wspólnych regulacji i koordynacja działań do „coraz ściślejszej Unii”, nie jest bowiem w stanie usunąć rys, jakie pojawiły się na fundamencie wspólnej Europy. „Jeśli chcemy wzmocnić pozycję Europy w świecie, musimy przekształcić unię gospodarczo-walutową w silną europejską federację polityczną, która będzie obejmowała unię walutową, fiskalną i bankową” – pisała komisarz UE Viviane Reding. W lecie i jesienią 2012 roku ta dyskusja nabrała tempa. W Niemczech spotkała się ona z silnym odzewem świata mediów, polityki i nauki – znacznie większym niż w jakimkolwiek innym kraju. Kanclerz Angela Merkel zadeklarowała gotowość do zwołania konwentu

115 Towards a genuine economic and fiscal union, 12 October 2012.

116 Rede von Bundeskanzlerin Angela Merkel bei einer Vortrags- und Diskussionsveranstaltung der BELA-Foundation, 7.02.2012.

Europejskiego i doprowadzenia do zasadniczej rewizji europejskich traktatów, zaś minister finansów Wolfgang Schäuble (a także przedstawiciele opozycyjnej SPD) zapowiadał konieczność zmiany niemieckiej konstytucji i zwołania w tym celu ogólnonarodowego referendum.

Debata nad „prawdziwą unią gospodarczą i walutową” nieuchronnie pociąga za sobą konieczność zmierzenia się z dwoma kwestiami kluczowymi dla przyszłości UE. Pierwszą jest unia polityczna, czyli pytanie, ile suwerenności państwa członkowskie gotowe są przenieść na poziom unijny oraz jak skonstruowane mają być instytucje UE, aby zapadające na jej szczeblu decyzje miały demokratyczną legitymizację. Kluczowym pytaniem jest przede wszystkim, ile solidarności (finansowej) zagwarantowane ma być na szczeblu unijnym i jaką cenę państwa narodowe płacić mają za korzystanie z niej (zrzeczenie się niezależności w sprawach budżetowych).

Drugim wyzwaniem jest natomiast kwestia zróżnicowanej integracji, czyli ustalenia relacji między strefą euro, w której dokonywać ma się zacieśnienie integracji gospodarczej i fiskalnej, a pozostałymi państwami członkowskimi UE, które nie przyjęły jeszcze wspólnej waluty. W przeszłości wielkie kroki w pogłębianiu integracji postępowały zwykle w parze z rozszerzeniem UE. Tym razem konieczność ratowania wspólnej waluty wymaga dokonania dużego kroku naprzód przede wszystkim przez te państwa, które już się nią posługują. Na tym polegała waga sporu o pakt fiskalny i polskie „miejsce przy stole”. Po raz pierwszy na taką skalę pojawił się problem, który w następnych miesiącach, a zwłaszcza jesienią 2012 roku, zaczął odgrywać coraz większą rolę w europejskiej debacie publicznej: uchwalenie paktu fiskalnego w drodze umowy międzyrządowej, a nie w obowiązujących ramach traktatowych pokazało, że mechanizmy ratunkowe dla strefy euro prowadzić mogą do pęknięcia Unii Europejskiej albo wprowadzenia de facto członkostwa drugiej kategorii.

Niemcy a unia polityczna

Niemiecki dyskurs o zakresie potrzebnych reform w UE oraz ich kierunku uległ w ostatnich latach istotnej zmianie. Przez pierwsze lata kryzysu w niemieckich elitach dominowało przekonanie, że receptą na aktualne wyzwania jest powrót do ustalonych w traktacie z Maastricht zasad dyscy-

pliny budżetowej oraz wzorowane na niemieckim doświadczeniu reformy w państwach przeżywających problemy z zadłużeniem. Niemcy wstrzeżliwie reagowały na apele o więcej solidarności, czyli bardziej szczerą pomoc finansową ze strony Berlina dla krajów zagrożonych bankructwem narażając się na zarzuty o niechęć do przejęcia odpowiedzialności za Europę, narodowy egoizm i krótkowzroczność w działaniu. Nastroje społeczne w Niemczech sprzyjały ostrożnej postawie rządu: Niemcy byli zaniepokojeni wizją „unii transferowej”, w której musieliby płacić za „maruderów” z południowej Europy. Ale z punktu widzenia Niemiec kryzys euro oznaczał nie tylko ryzyko finansowe, lecz także pożegnanie się z wieloma przesłankami, na których opierała się dotąd niemiecka polityka w Europie. To właśnie świadomość końca pewnego etapu w integracji europejskiej i w relacjach między Niemcami a UE sprawiła, że niemieckie elity zaczęły poważnie myśleć o zasadniczej rewizji podstaw politycznych i prawnych Unii Europejskiej.

Po pierwsze, kryzys pokazał, że wspólna waluta i wspólny rynek nie są wystarczającymi mechanizmami, które doprowadzą do konwergencji gospodarczej krajów UE i zapewnią unii walutowej stabilny byt. Założenie, że taka konwergencja i stabilizacja w strefie euro nastąpi, towarzyszyło decyzji o wprowadzeniu wspólnej waluty. Niemcy były od zawsze przeciwnikiem ustanowienia „rządu gospodarczego” w Europie, za którym opowiadała się Francja. Berlin bał się etatyzmu Paryża, zachwiania niezależnością Europejskiego Banku Centralnego oraz inflacji. Niemcy uważały, że kontrolowanie wydatków publicznych i dyscypliny budżetowej (pakt stabilności i wzrostu) jest wystraszającą gwarancją, że system będzie działał. Przez 10 lat unia walutowa stała na jednej nodze polityki pieniężnej, z czego Niemcy wymiennie korzystały sprzedając produkty do zadłużających się państw innych krajów strefy euro. Ale będące jego skutkiem załamanie strefy euro pokazało, że na dłuższą metę system ten jest nie do utrzymania.

Po drugie, niemiecki model pełnej niezależności banku centralnego dbającego wyłącznie o cel inflacyjny został postawiony pod znakiem zapytania. Tylko dzięki interwencjom EBC na rynku obligacji możliwe było uspokojenie sytuacji i umożliwienie zagrożonym krajom złapania na jakiś czas oddechu. Niemcy musiały – choć z oporami – zaakceptować te działania jako pozbawione w rzeczywistości alternatywy.

Po trzecie, przedmiotem krytyki stała się nie tylko niemiecka strategia *Ordnungspolitik* i oszczędności jako odpowiedzi na kryzys, lecz także oparty na eksporcie model niemieckiej gospodarki. Zdaniem wielu ekonomistów niezwykle konkurencyjność niemieckiej gospodarki w systemie niepełnej unii walutowej doprowadziła do dramatycznej nierównowagi w bilansach handlowych krajów członkowskich – niemieckich nadwyżek oraz deficytów w krajach Południa – które były jedną z najważniejszych przyczyn kryzysu. Zgodnie z tą interpretacją przewaga Niemiec, których wskaźniki gospodarcze właśnie w ostatnim dziesięcioleciu, korzystając ze wspólnej waluty, rozszerzenia UE na wschód oraz reform wewnętrznych, poszybowały w górę, nie okazała się zbawieniem dla Europy, co zaprzecza tezie o tożsamości niemieckiego i europejskiego interesu. W Niemczech krytyka ta odrzucana jest jako bezzasadna, gdyż jej logiczną konsekwencją musiałyby być działania na rzecz osłabienia niemieckiej gospodarki, na czym nikomu nie może i nie powinno zależeć. Niemniej także wielu niemieckich ekspertów zgadza się, że obecny model unii walutowej skutkujący tak wielką nierównowagą wymaga głębokiej zmiany.

Po czwarte, fikcją okazało się także twierdzenie, że UE nie jest unią transferową i każdy kraj członkowski musi sam troszczyć się o swoje wydatki i długi. W istocie polityczna decyzja o wprowadzeniu euro bez gospodarczej drugiej nogi odniosła swój deklarowany wówczas skutek: rzeczywiście nieodwracalnie związała ze sobą kraje członkowskie do tego stopnia, że tarapaty w jakich znalazły się (m.in. z powodu wadliwej konstrukcji systemu) kraje takie jak Grecja czy Hiszpania stanowią gigantyczne zagrożenie dla całej wspólnoty. Niemcy we własnym interesie musiały zaangażować się w akcję ratunkową zagrożonych bankructwem krajów, udostępniając wielomiliardowe sumy na potrzeby EFSF i ESM.

Te okoliczności odcisnęły silne piętno na niemieckiej percepcji kryzysu i kierunku, w jakim Unia Europejska zaczęła zmierzać pod jego wpływem. Podczas gdy w Europie pojawiły się obawy o to, że Niemcy zaczynają dominować w Europie i kształtować ją na swoją modłę, w niemieckich elitach rozpowszechnione było zgoła inne wrażenie. Z perspektywy Berlina wyłaniający się dzisiaj kształt Unii Europejskiej nie jest w żadnym razie „niemiecką Europą”. Przeciwnie: kryzys strefy euro jest właśnie dramatycznym kryzysem tej konstrukcji europejskiej,

która ukształtowana została (w dużej mierze) podług niemieckich pomysłów i pod wpływem Niemiec. Logika zmian w Unii Europejskiej koniecznych dla przezwyciężenia kryzysu idzie w kierunku, z niemieckiego punktu widzenia, sprzecznym z długo żywionymi w Niemczech przekonaniami. „Nowa architektura finansowa w UE nie tylko wygląda inaczej niż przewidywałyby to berlińskie plany. Oznacza ona także pogrzebanie wielu niemieckich pryncypiów” – pisał tygodnik „Die Zeit”. Ustanawianie kolejnych funduszy ratunkowych, dyskusja o euroobligacjach, koordynacja współpracy gospodarczej (a nie tylko wspólna kontrola polityk budżetowych), wreszcie elementy unii transferowej – to wszystko do niedawna było anatemą dla niemieckiej polityki europejskiej. Dzisiaj większość ekspertów, także w Niemczech, uważa, że kroki te są niezbędne do ustabilizowania unii walutowej i zapewnienia jej możliwości dalszego funkcjonowania.

To właśnie koniec dotychczasowego modelu Europy jest ważnym powodem, dla którego niemieckie elity z niepokojem patrzą w przyszłość. Dlatego też niemiecka polityka wobec kryzysu naznaczona była dotąd postawą defensywną, nastawioną przede wszystkim na ograniczanie szkód, a nie na aktywne działania zmierzające do trwałego ukształtowania UE na nowo. Niemcy próbowały za wszelką cenę uchronić jak najwięcej z modelu Europy, który czynnie w przeszłości współkształtowały i który przez lata dobrze służył zarówno niemieckim interesom, jaki i całej UE. W pierwszych latach kryzysu, kiedy model ten doszedł do granic swojej funkcjonalności, Berlin nie był skłonny do szybkich i głębokich reform wybierając raczej strategię małych kroków, i odwołując decyzje niezgodne z dotychczasową niemiecką koncepcją polityki europejskiej (bail-out, pomoc dla banków, działania pro wzrostowe).

Ale być może najważniejszym czynnikiem, który sprawił, że dyskusja o reformie traktatowej i unii politycznej nabrała w Niemczech z czasem wigoru, było pogłębiające się w miarę kryzysu przekonanie, że podejmowanym w ramach działań coraz bardziej brakuje demokratycznej legitymizacji. Ten aspekt nie bez powodu odgrywał w Niemczech większą rolę niż w innych krajach, np. we Francji. Z tragicznego doświadczenia III Rzeszy Niemcy wyciągnęli dwa fundamentalne wnioski, które od kilku dekad są drogowskazem ich kultury politycznej. Po pierwsze, demokra-

cji należy chronić za wszelką cenę, nawet przed własnymi obywatelami. Po drugie, zakotwiczenie Niemiec w Europie i powodzenie europejskiej integracji jest podstawą niemieckiej racji stanu. Obie lekcje wielkimi zgłoskami zapisano w konstytucji – i opatrzone zabezpieczeniami niespotykanymi w innych krajach. Na straży zasad demokracji i państwa prawa postawiono silny Trybunał Konstytucyjny oraz wprowadzono tzw. klauzulę wieczności, która poważnie ogranicza możliwości ich naruszenia w drodze zmiany konstytucji. Zaś preambuła konstytucji wyraża wolę narodu niemieckiego, by jako „równouprawniony członek zjednoczonej Europy służyć pokojowi na świecie”. Przywiązanie do tych dogmatów było gwarancją powojennego sukcesu Niemiec i odbudowy ich wiarygodności w Europie i na świecie. Ich siła polegała m.in. na tym, że stanowiły one nierozdzielny tandem i wspierały się nawzajem. Restrykcyjne przestrzeganie reguł demokracji było dla RFN biletem do Europy, zaś integracja europejska polisą gwarantującą jej demokratyczną tożsamość. Cały projekt europejski miał służyć promocji demokracji, o czym najlepiej świadczyło rozszerzenie UE na wschód.

Obawy co do kursu niemieckiej polityki w Europie brały się m.in. stąd, że między ich przywiązaniem do demokracji a europejskim powołaniem zaczęło narastać napięcie. Wskutek kryzysu euro demokracja i Europa przestały być syjamskimi siostrami. Mechanizmy antykryzysowe wprowadzane pod presją czasu ograniczyły część kompetencji państw członkowskich UE w obszarach kluczowych z punktu widzenia suwerenności i demokracji, jaką znamy (polityka budżetowa), powierzając je gremiom nieposiadającym pełnej legitymizacji demokratycznej. Decyzje o wielomiliardowej pomocy dla Grecji w maju 2010 roku czy brzemienne w skutkach porozumienia w sprawie współpracy gospodarczej w strefie euro podejmowano na łeb, na szyję, bez prawdziwej debaty parlamentarnej. Zaś miliardy udostępniane przez europejskich potentatów na wsparcie krajów zagrożonych bankructwem oznaczają ryzyko, którego oszacować nie jest w stanie żaden poseł czy polityk. Bez tych kroków wspólnej europejskiej waluty pewnie już by nie było, zaś Unia Europejska stałaby na krawędzi rozpadu. Ale inaczej niż w przeszłości działania zaprojektowane w celu wzmocnienia Europy nie służyły umocnieniu demokracji. Przeciwnie – stały się jednym ze źródeł jej pogłębiającego się kryzysu.

Niemcy nie są jedynym krajem dotkniętym tym kryzysem, ale ze względu na swoją specyfikę odczuły go najbardziej. Po pierwsze, w kryzysowym chaosie to na Berlinie spoczęła największa polityczna i finansowa odpowiedzialność za znalezienie dobrych rozwiązań dla Europy. Po drugie, konflikt między demokracją a Europą uderzył w samo serce niemieckiej kultury politycznej i systemu politycznego. I spowodował, że instytucje i zasady pomyślane uprzednio jako najlepsze gwarancje demokratycznego i proeuropejskiego rozwoju stały się paradoksalnie źródłem obaw, że Niemcy zaczynają dryfować w niepożądanym kierunku. W ogniu krytyki stanął przede wszystkim Federalny Trybunał Konstytucyjny. Jego silna pozycja i wielki autorytet społeczny skutecznie chroniły niemiecką demokrację przed potencjalnymi i realnymi zagrożeniami. Jego konsekwentna – dla wielu obsesyjna – obrona niemieckiej konstytucji i wąska wykładnia wywiedziona z niej istoty demokracji spowodowały, że przyszłość Unii Europejskiej zawisała na włosku. Już w 2009 roku w wyroku dotyczącym traktatu lizbońskiego, regulującym podstawy działania UE, trybunał określił granice, do których reprezentanci narodu posunąć mogą się w delegowaniu suwerenności na poziom unijny. I zastrzegł, że „zjednoczenie Europy na podstawie traktatów zawieranych przez suwerenne państwa nie może dokonywać się w ten sposób, że państwa członkowskie nie będą miały wystarczającej przestrzeni do politycznego kształtowania gospodarczych, kulturowych i społecznych warunków życia obywateli”. Kolejne wyroki Federalnego Trybunału Konstytucyjnego (zwłaszcza z 12 września 2012 roku) pokazały, że granica konstytucyjno-prawnej akceptowalności zmian w unijnym systemie władzy została w Niemczech niemalże osiągnięta. Cedowanie suwerenności na organy UE wymagać będzie zmiany niemieckiej ustawy zasadniczej.

Pod wpływem tych procesów kwestia o unii politycznej czy też *finalite* europejskiej integracji stała się w drugiej połowie 2012 roku jednym z dominujących wątków niemieckiej debaty publicznej, angażując wielu intelektualistów, naukowców i polityków. Nie oznacza to jednak, że w Niemczech istnieje konsensus co do kształtu przyszłej Unii Europejskiej czy też klarownie zdefiniowane modele, jak europejska unia polityczna mogłaby wyglądać. Na gruncie dyskursu politycznego najważniejsza linia podziału przebiega między zwolennikami „unii stabilności”

a zwolennikami „federacji europejskiej” obejmującej jakąś formę uwspólnotowania długów państw członkowskich. „Unia stabilności” opiera się na wspomnianym wcześniej założeniu, że najważniejszym warunkiem przywrócenia równowagi w strefie euro jest zacieśnienie dyscypliny budżetowej państw członkowskich za sprawą powrotu do uzgodnionych w traktacie z Maastricht kryteriów oraz ich zaostreżenia. Reformy wprowadzane w ubiegłych miesiącach i latach – np. pakt fiskalny czy sześciopak – zmierzają właśnie w tym kierunku. Ale pogłębiający się w związku z tymi zmianami w funkcjonowaniu UE deficyt demokracji sprawia, że w niemieckich elitach narasta przekonanie, że towarzyszyć muszą im także reformy o charakterze politycznym. W Niemczech większą niż np. we Francji wagę przywiązuje się do legitymizacyjnej funkcji parlamentu, przez co słabnięcie jego znaczenie w polityce europejskiej w ostatnich latach przyjmowane było z dużym niepokojem. Kolejne wyroki Trybunału Konstytucyjnego zmuszały rząd federalny do uwzględniania opinii i informowania Bundestagu o podejmowanych działaniach. W niemieckim dyskursie pomysł „unii politycznej” jako uzupełnienia „unii stabilności” jest właśnie konsekwencją problemu demokratycznej legitymizacji. Wolfgang Schäuble, bodaj najważniejszy architekt polityki europejskiej Niemiec i autor koncepcji dalszej integracji, nakreślił jej wizję w przemówieniu wygłoszonym w Aachen z okazji wręczenia mu nagrody im. Karola Wielkiego. „Musimy zbudować unię polityczną teraz. Potrzebujemy silnych instytucji europejskich” – mówił Schäuble sugerując powszechne wybory szefa Komisji Europejskiej i przekształcenie jej w europejski rząd. Jego zdaniem Rada UE powinna odgrywać rolę drugiej izby parlamentu, zaś Parlament Europejski uzyskać prawo inicjatywy ustawodawczej¹¹⁷.

Zbliżone pomysły znalazły się już w uchwale zjazdu CDU w listopadzie 2011 roku¹¹⁸. To tam sformułowano podstawowe zasady „unii stabilności”: uznanie, że kryzys europejski jest wynikiem kryzysu zadłużenia

117 Rede von Bundesminister Dr. Wolfgang Schäuble, http://www.karlspreis.de/preistraeger/2012/rede_von_dr_wolfgang_schaeuble.html

118 Starkes Europa – Gute Zukunft für Deutschland, Antrag des CDU-Bundesvorstandes an den 24. Parteitag der CDU Deutschland am 14/15. November 2011 in Leipzig.

i naruszenia postanowień z Maastricht, konieczność zachowania równowagi między odpowiedzialnością własną państw a solidarnością między członkami UE oraz równania do najlepszych w polityce gospodarczej (integracja nie może oznaczać osłabiania najsilniejszych). Projektując unię polityczną jako dopełnienie unii gospodarczo-walutowej CDU proponowała wzmocnienie mechanizmów kontroli budżetów narodowych poprzez ustanowienie komisarza ds. oszczędności, a także wspomnianą nową, dwuizbową (bezpośrednio wybierana „izba obywateli” oraz Rada UE jako reprezentacja państw członkowskich) konstrukcję Parlamentu Europejskiego. Unia stabilności, a w następnym kroku unia polityczna (aczkolwiek z ograniczonymi do minimum mechanizmami transferowymi) to wizja przyszłości Europy reprezentowana głównie przez CDU i koalicję rządową. Niemniej także w jej łonie skala koniecznych reform i pogłębienia integracji jest przedmiotem kontrowersji. Głosy przestrzegające nie tylko przed nadmiernymi obciążeniami finansowymi Niemiec, lecz także przed ryzykowną drogą przenoszenia dalszych kompetencji na poziom UE i osłabiania parlamentarnej kontroli na szczeblu narodowym silne są zarówno w CDU (Wolfgang Bosbach) i CSU (Horst Seehofer, Markus Söder), jak i liberalnej FDP (Frank Schäffler). Także w debacie publicznej konieczność budowania unii politycznej poddawana jest w wątpliwość przez liczne autorytety¹¹⁹.

Zwolennicy „federacji europejskiej” również kładą nacisk na zwiększenie demokratycznej kontroli w unijnym systemie władzy coraz silniej ingerującym w sferę zastrzeżoną dotąd dla państw narodowych. W napisanym w ramach wewnątrzpartyjnej dyskusji w SPD tekście trójka wybitnych intelektualistów Jürgen Habermas, Julina Nida-Rümelin i Peter Bofinger, przedstawiła propozycje nieodbiegające w tym zakresie od idei formułowanych przez CDU. Tym, co różni obie partie, jest przede wszystkim stosunek do zakresu pożądanej solidarności finansowej między krajami strefy euro. Podczas gdy CDU konsekwentnie odrzuca pomysł „unii transferowej”, w stanowisku SPD, która przez długi czas także była sceptyczna w kwestii uwspólnotowania długów, zaszła latem 2012 roku istotna zmiana. Szef partii Sigmar Gabriel opowiedział się za utworzeniem funduszu

119 Por. debata na łamach FAZ.

redukcji długu, którego pomysł już rok wcześniej zgłosiła niezależna rada ekspertów gospodarczych doradzających rządowi federalnemu. Oznaczałby on faktyczne obciążenie Niemiec odpowiedzialnością za część długów zgromadzonych przez inne państwa członkowskie strefy euro. Podczas gdy partie koalicji rządzącej krytykują SPD i Zielonych za dawanie zielonego światła „unii transferowej” grożącej *moral hazard* i oznaczającej ogromne ryzyko dla niemieckich podatników, opozycja argumentuje, że wprowadzenie takich mechanizmów solidarnościowych jest w rzeczywistości tylko uporządkowaniem stanu faktycznego. SPD zarzuca kanclerz Merkel, że jej polityka prowadzi w rzeczywistości do uwspólnotowienia długów (pośrednio skutek taki odnoszą bowiem interwencje Europejskiego Banku Centralnego na rynkach finansowych), ale rząd nie informuje o tym społeczeństwa. Carsten Schneider, rzecznik ds. budżetowych frakcji parlamentarnej SPD, uważa, że faktyczne zobowiązania Niemiec wynikające z działań ratunkowych wynoszą kilkakrotnie więcej niż twierdzi rząd. Wprowadzenie funduszu redukcji długów w strefie euro, argumentuje SPD, będzie miało tę zaletę, że w przejrzysty i bezpośredni sposób ureguluje mechanizmy, za których funkcjonowanie odpowiadają obecnie instytucje do tego niepowołane (EBC) i które stanowią w związku z tym jeszcze większe ryzyko.

Niemieccy politycy są świadomi, że szanse powodzenia głębokiej reformy UE są niewielkie. Wymagałaby ona konsensusu w UE oraz ratyfikacji w każdym z państw członkowskich. „Choć dzisiaj w Niemczech nastroje też są sceptyczne, jeśli chodzi o pogłębianie integracji, to uważam, że społeczeństwo niemieckie można by do takiego kroku przekonać. Dzisiaj wszystkie partie polityczne są zdania, że obecnego stanu nie da się utrzymać. Taki podstawowy konsensus jest bardzo ważny. Ale w innych krajach, zwłaszcza Wielkiej Brytanii, ale także Francji, również. Trudno się spodziewać, by miało się wkrótce zmienić” – mówi jeden z czołowych polityków SPD. Takie opinie są w niemieckich elitach rozpowszechnione. Opierają się ona na założeniu, że proeuropejski konsensus w społeczeństwie – nawet, jeśli jest ono krytyczne wobec euro i obawia się kosztów związanych z jego ratowaniem – jest trwały. W kręgach rządowych można wręcz usłyszeć, że niemiecka ofensywa na rzecz konwentu, reformy traktatów i budowania unii politycznej wynika właśnie z tego, że mówienie

o naprawie całego projektu europejskiego przyjmowane jest przez obywateli lepiej niż argumentacja skoncentrowana wyłącznie na obronie euro. „Ludzie nie lubią euro, ale zależy im na Europie” – twierdzi wysoki urzędnik niemieckiego MSZ. Pozytywna idea unii politycznej trafia więc bardziej do przekonania niż wcześniej słowa kanclerz Angeli Merkel o tym, że „kiedy upadnie euro, upadnie cała Europa”. Przy założeniu, że wielka reforma traktatowa, konieczna do budowy prawdziwej unii politycznej, jest na razie mało realistyczna, niemieckie propozycje zwołania konwentu i dokonania kolejnego skoku w integracji można interpretować jako kartę przetargową w dyskusji nad mniej dalekosiężnymi projektami zmian w UE, które są przedmiotem aktualnej dyskusji. Zasadnicza reforma traktatów prowadząca do unii politycznej jest projektem długofalowym. Niemiecki minister finansów mówił w Aachen o perspektywie pięciu lat. W SPD dominuje pogląd, że zwołanie konwentu europejskiego nastąpić powinno zaraz po wyborach do Parlamentu Europejskiego w czerwcu 2014 roku¹²⁰. Z uwagi na czekające Niemcy wybory jesienią 2013 roku rząd federalny nie będzie z pewnością spieszył się z podejmowaniem dalekosiężnych decyzji w trakcie kampanii wyborczej.

Niemniej należy się spodziewać, że zmiana, jaka dokonała się w niemieckiej polityce na przestrzeni 2012 roku – powstanie przekonania, że na dłuższą metę głębsza reforma instytucjonalna w strefie euro i przeniesienie więcej kompetencji narodowych na poziom unijny – będzie trwała. Niewątpliwie ustalenia szczytu UE w grudniu 2012 roku dotyczące powołania scentralizowanego nadzoru bankowego (*Single Supervisory Mechanism* – SSM) w UE będącego pierwszym krokiem do utworzenia unii bankowej stanowią istotną cezurę. Niemcy nie były entuzjastami tego projektu, sprzeciwiając się m.in. ustanowieniu nadzoru w ramach Europejskiego Banku Centralnego (rola EBC powinna zdaniem Berlina ograniczać się do polityki pieniężnej), objęciu kontrolą także lokalnych banków i kas oszczędnościowych oraz możliwości bezpośredniej rekapitalizacji banków w Europejskim Mechanizmie Stabilności, a także krytykując – jako główny płatnik i gwarant systemu – brak dostatecznego wpływu Ber-

120 Schäfer Axel, Sieben Schritte für ein hoffnungsvolles Europa, SPD-Bundestagsfraktion (2012).

lina na gremia decyzyjne (w Radzie EBC Niemcy mają tak samo jak inne kraje tylko jeden głos). Część postulatów (ograniczenie nadzoru tylko do wielkich banków o bilansach min. 30 mld euro, rozdzielenie funkcji nadzoru i polityki pieniężnej w EBC, opóźnienie wejścia w życie nadzoru bankowego – 1 marca 2014) udało się Niemcom przeforsować. Powstająca w ten sposób unia bankowa oznacza znaczący krok w integracji finansowej, który pociągać będzie za sobą następne – zgodnie z „mapą drogową” w kierunku „prawdziwej unii gospodarczej i walutowej” zarysowaną przez Hermana van Rompuy’a obejmować mogą one utworzenie wspomnianego budżetu dla strefy euro, następnie zintegrowanego systemu polityki gospodarczej oraz reform politycznych zapewniających większą legitymizację demokratyczną zmienionej w ten sposób strefie euro¹²¹. Nie wszystkie propozycje zawarte w tym dokumencie (zwłaszcza te dotyczące budżetu strefy euro) są w obecnej formie do zaakceptowania przez Berlin. Niemniej nie ulega wątpliwości, że Niemcy zdeterminowane są do zasadniczego pogłębienia integracji w strefie euro w nadchodzących latach, a powstająca unia bankowa jest ważnym katalizatorem tego procesu.

Polska: uniknąć podziału UE

W debacie nad dalszymi reformami w Unii Europejskiej Polska bierze udział z zupełnie innej pozycji niż jej zachodni sąsiad. Polscy politycy i dyplomaci przyznają, że jest rzeczą naturalną, iż odpowiedzialność za reagowanie na kryzys gospodarczy i proponowanie zmian w konstrukcji UE przejęły kraje członkowskie strefy euro. Niemniej z niepokojem odnotowywany jest fakt, że prowadzi to do istotnych przesunięć w unijnej strukturze władzy: „Metoda wspólnotowa a unijna zwalczanie kryzysu finansowego osłabiło tzw. metodę wspólnotową (proces podejmowania decyzji w UE, zgodnie z przejrzystymi zasadami, określonymi w unijnych traktatach, który zapewnia odpowiedni udział instytucjom ponadnarodowym działającym, w założeniu, w interesie całej Unii – przede wszystkim Parlamentowi Europejskiemu i Komisji)”¹²². Wzrosło natomiast znaczenie Rady Europejskiej, w której głos większych państw (zwłaszcza Niemiec)

121 Towards a genuine economic and monetary union, 5 December 2012.

122 Maciej Szpunar, Czym jest Traktat fiskalny, Gazeta Wyborcza, 7.04.2012.

ma większą wagę, zaś w sprawach finansowych kluczową rolę zaczęła odgrywać pozbawiona formalnych kompetencji eurogrupa (spotkania ministrów finansów strefy euro).

W Polsce dużym echem odbiło się przemówienie Angeli Merkel w Brugii w 2010 roku, w którym kanclerz Niemiec mówiła o przejściu od metody wspólnotowej do tzw. metody unijnej. Merkel kreśliła ją jako „kombinację metody wspólnotowej i skoordynowanych działań państw członkowskich”. Zdaniem kanclerz dawny podział na metodę wspólnotową a metodę międzyrządową integracji nie jest już aktualny. Z jednej strony, mówiła Merkel, absolutyzacja metody wspólnotowej nie ma uzasadnienia. Nie każda inicjatywa Komisji Europejskiej jest słuszna, zaś Rada jest również istotnym i posiadającym legitymację demokratyczną organem UE. Państwa członkowskie nie są adwersarzami UE, lecz kluczowymi elementami jej konstrukcji. Z drugiej strony, metoda wspólnotowa działa tylko w obszarach, które uległy już uwspólnotowieniu. Nie jest więc instrumentem pogłębiania integracji, lecz technicznym sposobem działania w ramach obowiązujących już jej granic. Każdy następny krok w integracji leży w gestii państw członkowskich, to one muszą zainicjować i zgodzić się na przeniesienie dalszych kompetencji na poziom UE. Najważniejsze nie jest to, jak dojdzie się do porozumienia, lecz byśmy w ważnych kwestiach mieli wspólne zdanie. „Skoordynowane stanowisko europejskie można uzyskać nie tylko za pomocą metody wspólnotowej, ale czasami da się je wypracować, stosując metodę międzyrządową” – mówiła Merkel podając przykład polityki energetycznej, w której postęp osiągnąć można tylko dzięki ściślejszej współpracy rządów państw członkowskich¹²³.

W Niemczech „metodę unijną” przedstawia się jako lekcję wyciągniętą z kryzysu euro, w którego przezwyciężeniu kluczową rolę odgrywały z konieczności państwa członkowskie oraz jako metodę pogłębiania integracji w obszarach dotąd nią nieobjętych. W Warszawie na dowartości-

123 Przemówienie kanclerz Angeli Merkel wygłoszone podczas uroczystości inauguracji 61. roku akademickiego w kolegium europejskim w Brugii w dniu 2 listopada 2010 roku, „Nowa Europa. Przegląd Natoliński”, 1 (12) 2012, s. 138 nn.

wanie Rady Europejskiej kosztem – jak to często postrzegano – Komisji i Parlamentu spoglądano z nieufnością. Relatywizacja metody wspólnotowej przez Niemcy świadczyć może o odchodzeniu Berlina od myślenia w kategoriach interesu europejskiego, skłonności do bardziej egoistycznej postawy oraz preferencji dla „koncertu mocarstw” w UE – brzmiały główne punkty krytyki. Te zagrożenia (bez bezpośredniego odniesienia do Niemiec) wymienione zostały w przyjętym wiosną 2012 roku dokumencie rządowym definiującym priorytety polskiej polityki zagranicznej na latach 2012–2016¹²⁴. Merkel wygłosiła swoje przemówienie raptem kilka dni po głośnym spotkaniu z Nicolasem Sarkozy’em w Deauville (październik 2010), gdzie oboje porozumieli się w sprawie kluczowych kroków w walce z kryzysem euro uprzedzając obrady w gronie całej Rady Europejskiej i ściągając na siebie falę krytyki za uprawianie polityki w duumwiracie. Przemówienie z Brugii odebrano jako intelektualne uzasadnienie tego rodzaju działań. Szczególnie osłabienie Komisji Europejskiej postrzegane jest w Polsce jako źródło ryzyka – to właśnie Komisja stojąc nie tylko na straży traktatów, lecz także spójności i solidarności w UE była w 2012 roku głównym sojusznikiem Polski i innych krajów-przyjaciół polityki spójności w negocjacjach nad wieloletnią perspektywą finansową UE na latach 2014–2020.

Niemniej pomimo peryferyjnej pozycji w Unii Europejskiej Polska stała się jednym najaktywniejszych aktorów debaty o przyszłości integracji. W Niemczech szerokim i pozytywnym echem odbiło się przemówienie ministra Radosława Sikorskiego w Berlinie w listopadzie 2011 roku, a także jego aktywny udział w powołanej przez szefa niemieckiego MSZ Guido Westerwelle tzw. grupie refleksyjnej dyskutującej o dalszych reformach instytucjonalnych UE. Polskie i niemieckie pomysły nie odbiegają w tej kwestii zasadniczo od siebie. Owszem, nawiązanie do przykładu federacji amerykańskiej, której kluczowym elementem jest wspólna odpowiedzialność za długi, jakim posłużył się minister Sikorski w Berlinie, spotkało się ze sceptycznymi reakcjami niemieckich słuchaczy, gdyż zanadto przypominało „unię transferową”. Jednak zasadnicze przesłanie ministra – „jeśli uważamy renacjonalizację albo rozpad UE

124 Priorytety polskiej polityki zagranicznej 2012–2016, Warszawa, marzec 2012 r.

za nie do zaakceptowania, to jedyną drogą pozostaje sprawić, by Europa zaczęła funkcjonować i przez to stała się bardziej wiarygodna” – koresponduje z wyrażanym przez niemieckie elity przekonaniem, że odpowiedzią na kryzys musi być „więcej Europy”. „To nowe porozumienie europejskie musi równoważyć odpowiedzialność, solidarność i demokrację jako kamienie węgielne naszej unii politycznej” – mówił Sikorski kreśląc wizję zreformowanej UE opartej na podobnych do proponowanych przez Berlin zmianach instytucjonalnych: wprowadzenie powszechnych wyborów szefa Komisji Europejskiej i połączenia tego stanowiska z prezydentem UE, wzmocnienie nadzoru UE nad polityką budżetową państw członkowskich, wzmocnienie i Komisji i zredukowanie liczby komisarzy, wybory części członków Parlamentu Europejskiego z list europejskich¹²⁵. Propozycje te zostały rozwinięte i uzupełnione w raporcie końcowym grupy refleksyjnej nt. przyszłości Europy ogłoszonym 17 września 2012 roku¹²⁶. O tym, że Westerwelle i Sikorski wspólnie odegrali w jego przygotowaniu bardzo ważną rolę oraz poparli znaczącą większość zawartych w nim postulatów, świadczył ich wspólny tekst opublikowany równocześnie na łamach „New York Times”. Ministrowie opowiedzieli się w nim nie tylko za zmianami w funkcjonowaniu unijnych instytucji, lecz także za wzmocnieniem innych polityk UE, m.in. poprzez wprowadzenie głosowania większościowego w zakresie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz utworzenie unijnej „straży granicznej”¹²⁷. Otwartym pozostaje pytanie, na ile koncepcje przedstawiane przez polski MSZ są odzwierciedleniem nowego konsensusu w sprawach UE w łonie rządu, na ile zaś bardziej autorskimi pomysłami ministra. Jak się wydaje, w kwestiach dotyczących np. „straży granicznej” lub roli europejskiego banku centralnego, nadal istnieją różnice poglądów pomiędzy zainteresowanymi resortami. Linii rządu w kwestii dalszych kroków w kierunku unii po-

125 Radosław Sikorski, *Poland and the Future of the European Union*, Berlin, 28 November 2011.

126 *Final Report of the Future of Europe Group of the Foreign Ministers of Austria, Belgium, Denmark, France, Italy, Germany, Luxembourg, The Netherlands, Poland, Portugal and Spain*, 17th September 2012

127 Radosław Sikorski, Guido Westerwelle, *A New Vision of Europe*, New York Times, 17.09.2012

litycznej w UE jednoznacznie sprzeciwia się przede wszystkim najsilniejsza partia opozycyjna Prawo i Sprawiedliwość oraz bliska jej ideowo część elit.

Niemniej większe znaczenie od konkretnych propozycji, których realizacja i tak pozostaje kwestią bliżej nieokreślonej przyszłości, ma polityczny sygnał płynący z tych wspólnych inicjatyw i deklaracji. Aktywne zaangażowanie Warszawy w debacie na temat przyszłości UE i bliska współpraca w tym dziele z Berlinem są wyrazem przemyślanego wyboru. Po pierwsze, chodzi o podkreślenie polskich ambicji do odgrywania ważnej roli w UE i uzyskania wpływu na kształt dokonujących się jej reform. „Pozostając poza strefą euro Polska ma ograniczone wpływy. Donośny głos w sprawach przyszłości UE jest próbą działania trochę na wyrost, ale nic innego nam nie pozostaje” – mówi polski dyplomata. Po drugie, istotne jest uznanie, że najlepszą drogą do osiągnięcia tego wpływu jest bliskość z Niemcami, z którymi łączą Polskę także inne, przede wszystkim ekonomiczne interesy. Najdalej posuniętą deklarację zaufania do zachodniego partnera wygłosił minister Sikorski mówiąc w Berlinie, że „mniej boi się niemieckiej hegemonii niż zaczyna obawiać się niemieckiej bezczynności”. Po trzecie, opowiedzenie się Polski za pogłębieniem integracji jest wyrazem racji stanu, pod którą rozumie się silne zakotwiczenie w UE i w jądrze integracji.

Dla Niemiec Polska zyskiwała politycznie na znaczeniu w miarę narastania kryzysu w relacjach między Unią Europejską a Wielką Brytanią. W grudniu 2011 Londyn odmówił podpisania paktu fiskalnego, w lecie 2012 roku premier David Cameron – naciskany przez eurosceptyczne skrzydło Partii Konserwatywnej – opowiedział się za tym, by w nieokreślonej jeszcze przyszłości zorganizować referendum nad członkostwem kraju w UE. Jesienią 2012 roku rząd brytyjski ogłosił, że wycofuje się z unijnej współpracy w dziedzinie sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Postępująca (auto)marginalizacja Wielkiej Brytanii, kraju uchodzącego za strażnika gospodarki wolnorynkowej i konkurencji, oznacza osłabienie ważnego dla Berlina nurtu w europejskiej polityce gospodarczej. „Wielka Brytania przestaje być przeciwwagą dla krajów Południa na czele z etatystyczną Francją. To Polska może do pewnego stopnia przejąć tę rolę” – uważa wysoki urzędnik niemieckiego MSZ.

To, że mimo dobrych relacji z Niemcami ten cel może się nie udać, jest przedmiotem największych obaw żywionych w Warszawie. „Sprzeciwiamy się tworzeniu podziałów w UE. Nie chcemy być zepchnięci na boczny tor integracji europejskiej” – pisał wiceszef polskiego MSZ¹²⁸. Z bardzo silną krytyką pomysłu Unii dwóch prędkości, w której strefa euro i reszta UE rządziłyby się coraz bardziej własnymi prawami, wystąpił na zjeździe Europejskiej Partii Ludowej premier Donald Tusk: „Hipokryzja jest wtedy, kiedy polityk mówi „więcej Europy”, a następnego dnia mówi, że trzeba tę z trudem integrującą się Europę podzielić na dwa odrębne organizmy. Na strefę euro i tych, którzy dopiero do euro będą wchodzili. Hipokryzja jest wtedy, a tu w Bukareszcie pamiętają o tym szczególnie, kiedy ten sam polityk mówi „więcej Europy”, a potem, że nie wszystkie państwa europejskie powinny być w strefie Schengen. To jest szczyt hipokryzji”. Ten ostatni zarzut dotyczył niemieckich i francuskich pomysłów zawieszenia stosowania przepisów Schengen w stosunku do tych państw członkowskich UE i kandydujących do niej, które nie radzą sobie z implementacją prawa europejskiego w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Krytyka Tuska nawołująca to stosowania równych standardów dla wszystkich członków UE była charakterystycznym wyrazem stanowiska Polski postrzegającej się jako adwokat spójności i solidarności w UE – także, jeśli trzeba, w opozycji do stanowiska Niemiec. Na początku 2012 roku premier Tusk stanął także w obronie krytykowanego (głównie w Europie Zachodniej) za naruszanie standardów demokratycznych premiera Węgier Victora Orbana. Oprócz solidarności partyjnej (PO i Fidesz są członkami Europejskiej Partii Ludowej) istotną rolę odgrywały też względy solidarności regionalnej i sprzeciw wobec stosowania w UE podwójnych standardów (casus Berlusconi).

Niemniej kwestia unii dwóch prędkości w większym stopniu związana jest z funkcjonowaniem instytucji UE w rezultacie reform strefy euro niż z „hipokryzją polityczną”, którą krytykował Tusk w Bukareszcie. W Polsce dostrzega się, że sposób funkcjonowania UE zmienił się w ostatnich dwóch latach. Kryzys w strefie euro i konieczność szybkiego reagowania zmusiły kraje strefy euro do częstszego i ściślejszego uzgad-

128 Szpunar, op. cit.

niania działań we własnym gronie. Eurogrupa, czyli spotkania ministrów finansów strefy euro (format nie mający formalnie żadnych kompetencji) stała się miejscem uzgadniania kluczowych decyzji mających nierzadko skutki także dla pozostałych, niereprezentowanych w niej krajów. Spór o to, czy polski minister finansów Jacek Rostowski jako przedstawiciel prezydencji UE (w drugiej połowie 2011 roku) może brać udział w posiedzeniach eurogrupy, był przykładem napięć generowanych przez tę ewolucję. Podobny charakter miały kontrowersje wokół europejskiego nadzoru bankowego i polskiego w nim udziału. Z jednej strony pozostawanie poza tworzącą się unią bankową byłoby z punktu widzenia Polski niekorzystne, gdyż spychałoby Warszawę do „drugiego kręgu” integracji. Z drugiej strony, usytuowanie nadzoru przy EBC, w którym Polska jako kraj pozostający poza strefą euro nie jest reprezentowany, spowodowałoby, że Warszawa nie miałaby wpływu na podejmowane decyzje. W krytyce tego modelu drogi Polski i Niemiec nie po raz pierwszy się zeszły. Znalezione rozwiązanie wprowadzające dodatkowe gremium nadzorcze niezależne od EBC i nominowane przez rządy państw całej UE, wychodzi naprzeciw tym obawom. Polska nie podjęła jednak jeszcze ostatecznej decyzji o przystąpieniu do nadzoru bankowego¹²⁹.

W październiku 2012 roku, kiedy dyskusje na temat unii politycznej wkraczały w decydującą fazę, duże kontrowersje wzbudziła w Polsce wspomniana wcześniej propozycja (pochodząca z urzędu kanclerskiego lub przynajmniej przezeń wspiera) utworzenia odrębnego budżetu strefy euro (*fiscal capacity*), który – zgodnie z sugestiami Berlina – zasilałyby być właśnie z wpływów z podatku od transakcji finansowych. Wzmocniona współpraca w sprawach finansowych służyć miałaby więc tworzeniu odrębnego mechanizmu budżetowego dla strefy euro. W Polsce pomysł ten przyjęto z zaniepokojeniem. Z jednej strony, w prasie wyrażano obawy, że negatywnie wpłynie on na negocjacje budżetowe usztywniając i tak niechętnie „dużemu budżetowi” całej UE stanowisko Niemiec. Z drugiej zaś strony w kręgach rządowych można było usłyszeć, że ta pro-

129 Maciej Samcik, Zwycięstwo Niemców. Unijny nadzór bankowy tylko dla dużych, Gazeta Wyborcza, 14.12.2012

pozycja jest najdalej idącym pomysłem w kierunku tworzenia twardego rdzenia Unii Europejskiej, czyli realizacji scenariusza odrzucanego przez Warszawę i uważanego za sprzeczny z żywotnymi interesami Polski.

Jak tłumaczy niemiecki dyplomata, idea takiego budżetu (dokładnie: „zdolności fiskalnej”) jest z punktu widzenia Berlina elementem negocjacji nad całościową reformą strefy euro: podczas gdy inne kraje (m.in. Francja) naciskają na Niemcy, by te zgodziły się na wprowadzenie instrumentów wspólnej odpowiedzialności za długi państw członkowskich (obligacje eurowe lub przynajmniej fundusz redukcji dotychczasowego zadłużenia), Berlin takie rozwiązanie konsekwentnie odrzuca. Osobny „budżet” strefy euro, zasilany np. wpływami z podatku od transakcji finansowych, oznaczałby wyjście nieco naprzeciw oczekiwaniom partnerów bez porzucania własnych pryncypiów: fundusz o ograniczonych rozmiarach przeznaczony byłby na konkretne działania, jak np. walkę z bezrobociem wśród młodych w krajach południowej Europy. Nie otwierałby jednak drogi do permanentnej „unii transferowej”, na którą Niemcy nie chcą się zgodzić. Z kolei w wywiadzie udzielonym kilku europejskim gazetom w październiku 2012 roku prezydent Francji Francois Hollande mówił: „Jestem za Europą wielu prędkości, z wieloma różnymi kręgami. Dlatego jestem za tym, aby eurogrupa została wzmocniona i aby jej przewodniczący dysponował jasnym i wystarczająco długim mandatem. Jestem także zwolennikiem comiesięcznych spotkań na szczycie państw i rządów strefy euro”. Hollande opowiedział się za utworzeniem europejskiej awangardy bez oglądania się na resztę członków UE. „Te głosy uważamy za bardzo niepokojące, bo mogące doprowadzić do trwałego pęknięcia UE” – mówi polski dyplomata.

Polskie obawy wynikają z przeświadczenia, że procesy instytucjonalne i polityczne zachodzące obecnie w UE mają swoją dynamikę, której nie da się całkowicie sterować. Wprowadzanie wspólnych procedur i instytucji zastrzeżonych tylko dla strefy euro może prowadzić do osłabienia – i tak mocno nadwyrężonego – poczucia solidarności w ramach całej UE. W ślad za silniejszą integracją fiskalną może pójść z czasem, w bardziej sprzyjających warunkach po przezwyciężeniu kryzysu, wola zacieśnienia współpracy także w innych dziedzinach, np. podatkowej czy socjalnej. Kolejne takie zmiany prowadzą do podnoszenia poprzeczki dla

polskiej akcesji do strefy euro. „Już teraz wiadomo, że warunki przystąpienia Polski do euro będą inne niż przewidywał to traktat lizboński. Polska musi zgodzić się nie tylko na pakt fiskalny, lecz przystąpić także do Europejskiego Mechanizmu Stabilności. Ratyfikacja tych umów międzyrządowych wymagać będzie kwalifikowanej większości w parlamencie. W zależności od tego, jak w danym momencie wyglądać będzie jego polityczny skład, może to otworzyć drogę do wewnętrznych sporów politycznych, a nawet zastopowania tego procesu” – przestrzega ekspert ds. prawa europejskiego. „Kryzys postawił pytanie, czy państwa strefy euro, które funkcjonują w odmiennych od pozostałych państw członkowskich uwarunkowaniach prawnych zarządzania gospodarką i w odmiennych realiach gospodarczych, nie powinny integrować się w inny sposób. Nie da się ukryć, że taki scenariusz prowadziłby do powstania „Europy dwóch prędkości” a Polska znalazłaby się raczej w kręgu „peryferyjnym”. Nie trzeba być jasnowidzem, aby przewidzieć, że w dłuższej perspektywie taki scenariusz oznaczałby istotne osłabienie dwóch najważniejszych dla nas polityk UE: rynku wewnętrznego i polityki spójności. Stanowią one jedno z najważniejszych czynników napędzających obecnie wzrost gospodarczy w Polsce”¹³⁰.

Niemieccy politycy i dyplomaci podkreślają, że unia dwóch prędkości nie leży w niemieckim interesie. Zwłaszcza, jak mówi wysoki urzędnik niemieckiego MSZ, dryf Wielkiej Brytanii oddalającej się powoli od UE sprawia, że wartość takich sojuszników jak Polska (dużego kraju, reprezentującego wolnorynkowy model gospodarki) z punktu widzenia Niemiec rośnie. Jednocześnie to właśnie „problem brytyjski” jest także jednym z głównych katalizatorów dyskusji o konieczności zacieśnienia integracji w ramach strefy euro, skoro jej postęp w ramach UE-27 nie jest możliwy z powodu obstrukcji Londynu. I sprawia, że zmiany (np. pakt fiskalny) dokonywać mogą się w drodze porozumień międzyrządowych, a nie w ramach istniejących traktatów, co prowadzi do osłabienia prawnej konstrukcji całej UE.

130 Szpunar, op. cit.

Szanse i zagrożenia polsko-niemieckiego partnerstwa dla Europy

Piotr Buras, Janusz Reiter

Wzajemne relacje między Berlinem a Warszawą nie są dla obu stron celem samym w sobie, lecz ważnym elementem strategii tych krajów w polityce europejskiej, którego znaczenie wzrosło w czasach kryzysu. Niemniej wrażenie, że ambitny plan ustanowienia trwałego partnerstwa Polski i Niemiec w UE stoi o krok od realizacji, byłoby przedwczesne. Nie ulega wątpliwości, że w stosunku do momentu, w którym koncepcja ta była formułowana, w Unii Europejskiej i w jej otoczeniu międzynarodowym zaszły istotne, wręcz rewolucyjne zmiany. Zmiana w logice integracji w wyniku kryzysu euro spowodowała, że relacje między Polską a Berlinem stanęły w obliczu paradoksalnego wyzwania: podczas gdy obie strony podkreślają wagę wzajemnych relacji i chęć współpracy, groźba, że w wyniku zachodzących procesów Polska i Niemcy znajdą się w dwóch różnych kręgach integracji, stała się dzisiaj realna. Innymi słowy, w momencie, gdy stosunki między Polską a Niemcami są bliskie jak nigdy, ryzyko rozejścia się dróg tych krajów – jeśli reformy w strefie euro powadzić miałyby do powstania dwóch kręgów integracji – jest również większe niż kiedykolwiek wcześniej. Zarządzanie tym ryzykiem i wysiłki na rzecz tego, by ten pesymistyczny scenariusz się nie ziścił, będą najważniejszym testem polsko-niemieckiego partnerstwa w nadchodzących latach. Ale wymiar tego zadania wykracza daleko poza relacje bilateralne między Warszawą a Berlinem. Chodzi bowiem w tym wypadku o to, jak funkcjonować ma cała Unia Europejska w warunkach postępującego zróżnicowania integracji. Czy strefa euro stanowić ma twardy i zamknięty rdzeń UE, czy też być awangardą, do której reszta członków wspólnoty dołączyć może w miarę politycznej woli i gospodarczych możliwości?

Niemcy są dzisiaj nie tylko najpotężniejszym krajem UE, bez którego udziału żaden projekt integracyjny jest nie do pomyślenia, lecz są także najbardziej zdecydowanym promotorem pogłębienia integracji i pójścia w kierunku unii politycznej. Polska jest – dzięki dobrej kondycji gospodarczej, potencjałowi politycznemu, europejskim ambicjom i *last but not least* dobrym relacjom z Berlinem – najważniejszym aktorem w UE poza strefą euro. Dlatego to w dużej mierze od współpracy tych krajów (choć, rzecz jasna, nie tylko od tego) zależy, jak wyglądać będą relacje między UE-17 a UE-28 po dokonaniu reform będących dzisiaj przedmiotem intensywnej dyskusji.

Okres do wyborów do Parlamentu Europejskiego w 2014 będzie czasem, w którym wedle wszelkiego prawdopodobieństwa zapadać będą kluczowe decyzje w kwestii przyszłości strefy euro i całej Unii Europejskiej. Na szczycie UE w czerwcu 2013 roku dyskutowane mają być propozycje reform instytucjonalnych nakreślone w raporcie Hermana van Rompuy'a przedstawionym na początku grudnia 2012 roku. Jesienią 2013 roku odbędą się w Niemczech wybory, niedługo później zacznie się kampania przed wyborami do Parlamentu Europejskiego. Ta perspektywa wyznacza także najważniejsze ramy polsko-niemieckiej współpracy w nadchodzącym czasie, w której kwestia ewolucji UE zajmować będzie centralne miejsce. Niewątpliwie stan tych relacji będzie miał znaczenie dla kierunku tego procesu. Zarazem przebieg tych debat i treść podejmowanych decyzji oddziaływać będą na współpracę między oboma państwami. Biorąc pod uwagę to wzajemne sprzężenie, dla Polski i Niemiec wynikają z tej sytuacji następujące wnioski.

Po pierwsze, Europa dwóch lub więcej prędkości staje się faktem i nie należy spodziewać się, by ten proces można (lub należałoby) zatrzymać. Jest to wymóg sytuacji, w której kraje strefy euro zdeterminowane są, by za pomocą pogłębienia integracji ratować dotychczasowy dorobek i zapewnić sobie stabilną przyszłość. Ta ewolucja jest w interesie Niemiec jako najważniejszego członka strefy euro i Niemcy są głównym promotorem wielu realizowanych reform. Umacnianie strefy euro leży także w polskim interesie, gdyż jej pomyślny rozwój jest najlepszym gwarantem stabilności gospodarczej i modernizacji Polski. Oba kraje są natomiast w równej mierze zainteresowane tym, aby zmiany instytucjonalne

nie doprowadziły do trwałego podziału lub takiego naruszenia spójności UE, które utrudniałoby w przyszłości akcesję do strefy euro tym krajom, które zdeterminowane są to uczynić. Realizowane do tej pory reformy, jak pakt fiskalny, Europejskiego Mechanizmu Stabilności, unia bankowa czy plany wprowadzenia specjalnego budżetu strefy euro, są bez wątpienia konieczne, ale powodują, że struktura UE staje się coraz mniej przejrzysta, zaś dla państw pozostających poza strefą euro powstają nowe bariery w dostępie do tego kręgu. Choć oficjalne warunki członkostwa się nie zmieniły (kryteria z Maastricht pozostają w mocy), rzeczywistość polityczna jest dzisiaj inna niż kilka lat temu i ignorowanie tego byłoby lekkomyślnością. Dlatego „drogę do euro” nakreślić trzeba na nowo uwzględniając ewolucję UE w czasie kryzysu. **Głównym zadaniem dla Polski i Niemiec w nadchodzących miesiącach powinno być poszukiwanie takiego modelu ułożenia relacji między strefą euro a krajami deklarującymi chęć przystąpienia do niej w przewidywalnej przyszłości, które pozwoliłoby zachować jak najwięcej pomostów między oboma grupami czy kręgami integracji. W zmienionych warunkach politycznych i instytucjonalnych relacje między strefą euro a tzw. pre-ins należy oprzeć na bardziej klarownych zasadach. Obok „mapy drogowej” wskazującej kierunek ku „prawdziwej unii gospodarczej i walutowej” Unia Europejska potrzebuje także drugiej „mapy drogowej” definiującej warunki i etapy akcesji do strefy euro pozostałych chętnych do tego państw. Taka „mapa drogowa” dochodzenia do euro stanowiłaby polityczną gwarancję dla obu stron (członków unii walutowej i reszty UE), że projekt ten jest w dalszym ciągu otwarty oraz zapobiegłaby groźbie dryfu UE w kierunku utrwalającego się podziału na dwa lub więcej kręgi integracji¹³¹.**

131 Konkretną propozycję ułożenia relacji między strefą euro i tzw. pre-ins na nowo, przedłożył think tank demoseuropa opowiadając się za wprowadzeniem statusu „członkostwa stowarzyszonego” w strefie euro dla krajów, które zdeterminowane są przystąpić do niej w najbliższej przyszłości. Zob. Paweł Świeboda, Ryszard Petru, „Associate membership”. Anchoring the pre-ins in the eurozone, 5 December 2012, http://demoseuropa.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=1219%3A-associated-membership-anchoring-the-pre-ins-in-the-eurozone&catid=135%3A2012kom&Itemid=159&lang=en

Po drugie, proeuropejskie nastroje w Polsce oraz atmosfera zaufania w relacjach z Niemcami nie są dane raz na zawsze. Podobnie jak dobre wyniki polskiej gospodarki, będące ważną podstawą europejskich ambicji Warszawy i zainteresowanie partnerstwem z nią w Berlinie. **Czas do wyborów parlamentarnych w Polsce w 2015 roku (w szczególności zaś rok 2013) powinien zostać wykorzystany do jednoznacznego określenia kursu polskiej polityki w kwestii przystąpienia do strefy euro jako strategicznego wyboru politycznego i cywilizacyjnego.** Wstępne deklaracje idące w tym kierunku złożył premier Donald Tusk po grudniowym szczycie UE w 2012 roku. Jasne zdefiniowanie polskiej „mapy drogowej” przystąpienia do euro jest niezbędnym argumentem w negocjacjach nad reformami instytucjonalnymi w UE i postulowaną wcześniej „mapą drogową” dochodzenia do strefy euro dla krajów pozostających dotąd poza unią walutową. Gotowość Niemiec do ustalenia unijnej „mapy drogowej” oraz polityczna determinacja Polski do przyspieszenia akcesji mogłyby być filarami polsko-niemieckiego porozumienia i współdziałania na forum UE. Aktywne zaangażowanie polskiego rządu we wsparcie niecierzącego się w tej chwili poparciem obywateli celu wprowadzenia euro jest warunkiem uzyskania jego społecznej legitymizacji. Niewykorzystanie obecnego momentu – dynamiki zmian instytucjonalnych w UE, dobrej kondycji gospodarczej Polski i dobrych relacji z Berlinem – do dokonania opisanych wyżej kroków, może przynieść negatywne skutki dla polskiej polityki europejskiej (peryferyzacja lub utrudnienie drogi do euro w nadchodzących latach), wewnętrznej debaty w Polsce (utrwalenie się negatywnego stosunku do euro) oraz dla stosunków polsko-niemieckich. W tym ostatnim przypadku długotrwałe pozostawanie Polski poza strefą euro oznaczałoby **ryzyko bilateralizacji stosunków z Niemcami i porzucenia ambitnej idei partnerstwa dla Europy.** Dzisiaj relacje te osadzone są mocno w kontekście unijnym, co w znaczący sposób łagodzi skutki różnicy potencjałów obu krajów.

Po trzecie, chociaż kwestia nowej konstrukcji instytucjonalnej i ułożenia relacji między strefą euro a pozostałymi krajami UE będzie czynnikiem dominującym w polsko-niemieckich relacjach, ich agenda jest szersza. Największy potencjał konfliktowy dla współpracy między Polską a Niemcami tkwi w polityce energetycznej. Zwłaszcza w Polsce wyraźne są obawy, że niemiecka *Energiewende* przyczyni się do takich zmian

w europejskiej polityce energetycznej, które okażą się niekorzystne dla polskiej gospodarki. Jak długo oba kraje realizują zasadniczo odmienne strategie zaopatrzenia w energię, te różnice interesów na szczeblu europejskim będą się utrzymywać. Po zakończeniu negocjacji budżetowych na wiosnę 2013 roku polityka energetyczna i klimatyczna pozostanie głównym obszarem, w którym zderzać się będą polskie i niemieckie podejścia i koncepcje. Niemniej mimo tych różnic właśnie w sferze energetyki, która nie ogranicza się tylko do unijnych mechanizmów i regulacji, potencjał do współpracy polsko-niemieckiej istnieje. Właśnie ze względu na *Energiewende* Niemcy zainteresowane są rozbudową połączeń międzysystemowych (tradycyjny polski postulat) i większymi możliwościami importu prądu z zagranicy dla stabilizowania swojego systemu. Program *Connecting Europe* może zostać wykorzystany do wzmocnienia wspólnego rynku energii w kontekście polsko-niemieckim z korzyścią dla obu stron. Niemcy i Polska są żywotnie zainteresowane podnoszeniem efektywności energetycznej (Niemcy – ponieważ w ten sposób najłatwiej ograniczyć zapotrzebowanie na energię; Polska – ze względu na konieczność redukcji emisji), co stwarza naturalne pole do współpracy technologicznej i gospodarczej. **W perspektywie średnio- i długoterminowym wspólnym mianownikiem polsko-niemieckiej współpracy w dziedzinie energetyki powinna być gospodarka niskoemisyjna.** Polska ze względu na swoje zasoby nośników energii i kierunek debaty publicznej nie stanie się w nadchodzących latach jednym z „państw transformacji energetycznej” (*Energiewendestaaten*), z którymi rząd niemiecki (minister Peter Altmeier) chce budować koalicję na rzecz energii odnawialnej w UE. Niemniej z punktu widzenia modernizacji polskiej gospodarki ewolucja w kierunku gospodarki niskoemisyjnej (także z wykorzystaniem technologii CCS, gazu łupkowego lub atomu) jest możliwą i pożądaną drogą rozwoju¹³². Może mieć ona pozytywne skutki dla gospodarki jako całości¹³³,

132 Por. Krzysztof Brzeziński, Maciej Bukowski, *Niskoemisyjne dylematy. Jak ograniczyć emisje gazów cieplarnianych i co to oznacza dla polskiej gospodarki*, Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa 2011.

133 Por. *The Cost of Meeting A 30% Reduction Target in Europe*, Bloomberg New Energy Finance, 16 March 2012.

łącząc się wszakże z dużymi kosztami dla sektora energetyki i przemysłu ciężkiego. Niemcy, jako największy kraj sąsiedzki dysponujący know-how i doświadczeniem w tej dziedzinie, mogą być dla Polski ważnym partnerem na drodze takiej stopniowej transformacji.

Po czwarte, rok 2013 będzie kluczowy z punktu widzenia strategicznego wyzwania w polityce wschodniej UE, jakim jest wybór drogi rozwoju przez Ukrainę. Rozczarowanie sytuacją polityczną w Kijowie i przebiegiem ostatnich wyborów nie powinny prowadzić do ograniczenia zaangażowania Polski i Niemiec w tym kraju. Stagnacja w relacjach ze wschodnimi partnerami UE (lecz także rozwój sytuacji w państwach północnej Afryki po arabskiej wiośnie) po raz kolejny postawił przed UE konieczność przemyślenia instrumentów i strategii w polityce sąsiedztwa. Uchwalona w 2011 strategia opierająca się na zasadzie warunkowości *more for more* natrafia na swoje ograniczenia w sytuacji, gdy (jak na Ukrainie) elity rządzące nie są skłonne do dalej idącej kooperacji na zasadach określonych przez UE. Strategiczne - oparte w większym stopniu na interesach (w mniejszym zaś na technokratycznych kryteriach) oraz na współpracy z Europejską Służbą Działań Wewnętrznych – podejście w polityce sąsiedztwa UE powinno być celem polsko-niemieckiej współpracy w tej dziedzinie. W krótkoterminowej perspektywie Polska i Niemcy powinny blisko współpracować w celu wykorzystania tych możliwości w relacjach ze wschodnimi sąsiadami, które pozwoliłyby utrzymać i wzmocnić ich więzy z Europą. W szczególności dotyczy to kontaktów handlowych i polityki wizowej. Podpisanie umowy stowarzyszeniowej z Ukrainą i Mołdawią na szczycie Partnerstwa Wschodniego w Winie byłoby ważnym krokiem w tym kierunku.

Po piąte, Polska i Niemcy powinny kontynuować współpracę w dziedzinie polityki bezpieczeństwa i obrony w celu wzmocnienia tego komponentu w polityce UE. Przeprowadzenie śmiałych reform instytucjonalnych, które były przedmiotem dyskusji w ubiegłych latach, jest mało prawdopodobne w najbliższym czasie. Oba kraje charakteryzować się będą także większą wstrzeźliwością, jeśli chodzi o udział w zagranicznych operacjach wojskowych. **Powinny natomiast rozważyć możliwości bliższej współpracy w zakresie polityki obronnej według zasady *pooling & sharing*. Punktem wyjścia do takich rozmów może**

być niemiecka koncepcja tzw. *Anlehnungspartnerschaft* (partnerstwo polegające na dawaniu oparcia) będąca ofertą dla państw sąsiedzkich współpracy w tej sferze poprzez ściślejsze dopasowywanie potencjałów wojskowych. Niewątpliwie współpraca polsko-niemiecka w tej dziedzinie byłaby nie tylko ważnym projektem bilateralnego partnerstwa tych krajów, lecz także istotnym sygnałem na rzecz wzmacniania obronności Europy i ograniczania kosztów projektów zbrojeniowych w warunkach kurczących się zasobów.

Po szóste, partnerstwo Polski i Niemiec może tylko wtedy stanowić w polityce europejskiej wartość dodaną, jeśli nie będzie partnerstwem ekskluzywnym. Może być ono ważnym elementem politycznej układanki w Europie, ale nie klóci się ono ani nie zastępuje innych formatów współpracy obu państw w UE: zwłaszcza stosunków z Francją czy współpracy wyszehradzkiej. Utrzymująca się asymetria między oboma partnerami, która nie zniknie także po wstąpieniu Polski do strefy euro, sprawa zaś, że mimo zwiększonego w ostatnich latach po obu stronach zainteresowania współpracą w UE, współpraca ta w dalszym ciągu podlegać będzie strukturalnym ograniczeniom. Realistyczna ocena jej potencjału jest warunkiem zapobieżenia realizacji znanego z przeszłości scenariusza nadmiernych oczekiwań i przykrych rozczarowań.

Piotr Buras – od stycznia 2013 roku dyrektor Warszawskiego Biura Europejskiej Rady Spraw Zagranicznych (ECFR), wcześniej publicysta „Gazety Wyborczej”; ekspert ds. niemieckich. Autor m.in. książki „Muzułmanie i inni Niemcy. Republika berlińska wymyśla się na nowo” (Warszawa, 2011).

Bartłomiej Nowak – Dyrektor Wykonawczy Centrum Stosunków Międzynarodowych i wykładowca Uczelni Vistula. Specjalizuje się w organizacjach międzynarodowych i globalnym zarządzaniu. Absolwent harwardzkiej Kennedy School of Government

Anna Dzieszowska – Studiowała Europeistykę na Uniwersytecie w Maastricht oraz Stosunki Międzynarodowe na Uniwersytecie w Genewie. Od 2010 roku pracuje na stanowisku eksperta w Centrum Stosunków Międzynarodowych.

Jędrzej Trojanowski – Studiował Prawo i Stosunki Międzynarodowe na Uniwersytecie Warszawskim oraz Międzynarodowe Stosunki Gospodarcze w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie. Od 2010 roku pracuje na stanowisku Research Associate w Centrum Stosunków Międzynarodowych.