

# Biuletyn

# Instytutu Zachodniego

## **Polska i Niemcy – możliwości i ograniczenia partnerstwa w Unii Europejskiej**

Opracowanie powstało w ramach projektu badawczego "Polacy i Niemcy wobec przyszłości Unii Europejskiej" realizowanego przez Instytut Zachodni w Poznaniu i Fundację Konrada Adenauera w Warszawie.

Nr 152/ 2013  
17'12'13

INSTYTUT ZACHODNI  
im. Zygmunta  
Wojciechowskiego  
Instytut Naukowo-Badawczy,  
Poznań

### **Numer Specjalny**

Autor:  
**Krzysztof Malinowski**

Redakcja:  
Marta Götz  
Radosław Grodzki  
Krzysztof Malinowski



*Bliższe partnerstwo Polski i Niemiec w Unii Europejskiej jest trudne do zrealizowania. Polskie elity polityczne zachowują ostrożność. Nie widać na razie szerszej krytycznej refleksji, w jakim stopniu polskie stanowisko mogłoby, czy powinno być, dostosowane do krystalizującej się linii Niemiec. Metoda kanclerz Merkel może przynieść wprawdzie umocnienie strefy euro i przywództwa Niemiec w UE, ale także implikować ryzyko pogłębienia podziałów w UE, jak i komplikować polityczne warunki przystąpienia Polski do strefy euro. Niekompatybilność polskich wyobrażeń z zamierzeniami Niemiec w zakresie przebudowy architektury UE oraz niejasność polskiego stanowiska co do zmieniającego się układu sił w UE nie sprzyja formowaniu się strategicznego partnerstwa.*

(1) Stosunki polsko-niemieckie uchodzą za bliskie, a obie strony zasadniczo są nastawione na pogłębianie współdziałania w różnych nowych wymiarach. Świadczyło o tym m.in. podpisanie specjalnego programu współpracy w 20. rocznicę zawarcia układu o przyjaznej współpracy i dobrym sąsiedztwie z 1991 r. Dobitym przejawem współdziałania w imię zacieśniającego się partnerstwa stało się poparcie Niemiec dla prezydencji Polski w Radzie UE w drugiej połowie 2011 r. Obszary wspólnych zainteresowań obejmowały zaktywizowanie Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, Partnerstwo Wschodnie, ale także usprawnienie zarządzania gospodarczego UE (wspólne było zainteresowanie uchwaleniem tzw. sześciopak, lecz w przypadku paktu fiskalnego rozbieżności były widoczne). Stopniowo sprawa zacieśnienia współpracy państw strefy euro zaczęła mieć implikacje dla polskiej polityki europejskiej i wzajemnych stosunków. Polski rząd z uwagi na spodziewane wejście Polski do strefy euro zaczął szukać poparcia RFN dla zapewnienia sobie dostępu do procesu określania przyszłego politycznego kształtu strefy euro. Z drugiej strony oczekiwania te mogły liczyć w Niemczech na pewne zrozumienie, ponieważ Polska w niemieckiej polityce europejskiej ze względu na swój ciężar gatunkowy, jako najważniejsze państwo członkowskie aspirujące do przyjęcia euro, a zarazem tradycyjnie sprzyjające polityce Niemiec, wydawała się potencjalnie naturalnym strategicznym partnerem-sojusznikiem, tym bardziej że nie kryła poparcia dla aktywniejszej przywódczej roli Niemiec w UE. Ponadto oba państwa łączy też to, że przykładają dużo wagi do relacji transatlantyckich.

(2) Czy rzeczywiście idea zacieśniającego się, jeszcze bliższego partnerstwa strategicznego Polski i Niemiec jest możliwa do zrealizowania? Czy niezależnie od dysproporcji potencjałów istnieje współmierność orientacji europejskich? Czy



partnerstwo strategiczne przede wszystkim znajduje uzasadnienie w europejskich rolach obu państw? Postawienie tego pytania jest konieczne. Nawet pobieżny rzut okiem na poglądy elit politycznych w obu krajach uprawnia do konstatacji, że prowadzą one dyskusje na temat roli obu państw w Unii Europejskiej w różny sposób i odmiennie interpretują ich sens. Mimo to role Polski i Niemiec mogą być ze sobą kompatybilne. Nawet bowiem zróżnicowane konceptualizacje mogą uchodzić za współgrające ze sobą, jeśli w ramach sojuszy (jak NATO czy UE) czy strategicznych partnerstw (jak partnerstwo niemiecko-francuskie) implikują działania komplementarne w ramach ustalonego podziału zadań. Z drugiej strony nawet podobne narodowe konceptualizacje ról, np. wtedy kiedy ich motywem wiodącym jest dążenie do przywództwa czy też narodowa suwerenność, mogą okazać się sprzeczne z punktu widzenia skutecznej kooperacji w obrębie sojuszy czy partnerstw. Łącznie więc o kompatybilności ról decyduje kryterium efektywności i spójności skutków działania „strategicznych partnerów” czy sojuszników, nie tyle zaś same koncepcyjne podobieństwa.

(3) Bez wątplenia wzajemnie się wzmacniające i legitymowane w polityce wewnętrznej polskie i niemieckie wyobrażenia i poglądy mogłyby być dobrym prognostykiem dla realizacji bliższego partnerstwa w wymiarze europejskim. Czy rzeczywiście występują takie sprzyjające warunki? Czy po stronie polskiej występuje gotowość do zaakceptowania niemieckich aspiracji do przywództwa w UE? Czy w ogóle są wykrystalizowane niemieckie oczekiwania w sprawie roli Polski w Europie? Czy po stronie niemieckiej występuje świadomość polskich wyobrażeń o roli Polski w Europie jako jednego z kluczowych aktorów, uczestnika uprzywilejowanego kręgu „wielkiej szóstki”?

(4) Dominująca narracja w dyskursie polskich elit intelektualnych i politycznych była osnuta wokół założenia, że stosunki polsko-niemieckie są bliskie bądź też, że mają nadal spory potencjał rozwojowy. Znajduje to swój wyraz w ogólnym przekazie, sygnalizującym, że obie strony powinny dążyć do ich jeszcze większego zacieśnienia w coraz to nowych wymiarach i traktować siebie nawzajem jako partnerów strategicznych. Z drugiej strony przyjmuje się za rzecz oczywistą, że nie osiągnęły one nadal takiego stanu zażyłości, jaka cechuje stosunki niemiecko-francuskie. Oceny i prognozy zawierały sporą dozę realizmu, kiedy diagnozując lub bilansując stan wzajemnych stosunków w okresie już po prezydencji Polski, w obliczu narastającej w



UE krytyki Niemiec za sprawą ich pomysłów naprawy strefy euro i możliwych skutków dla dezintegracji UE, polscy obserwatorzy konstatowali trudności z realizacją przez Polskę statusu „strategicznego partnera”. Jednocześnie krystalizowało się coraz bardziej przekonanie, że warunkiem niezbędnym uzyskania przez Polskę bardziej równorzędnej, partnerskiej relacji względem Niemiec albo inaczej – ukształtowania się strategicznego partnerstwa [Buras/Reiter, Centrum Stosunków Międzynarodowych 2012] jest wejście do strefy euro [Łada, Instytut Spraw Publicznych 2013], albo też, że warunkiem polsko-niemieckiego partnerstwa na rzecz Europy powinna być specyficznie rozumiana wspólna „mapa drogowa” mająca zapobiec rozchodzeniu się dróg strefy euro i pozostałych państw członkowskich UE. Co więcej uważano, że z uwagi na dynamikę procesów w strefie euro brak określenia terminu przystąpienia, niezależnie od obiektywnych powodów ekonomicznych lub konstytucyjnoprawnych, niekorzystnie oddziałuje na pozycję polityczną Polski w UE. Przeczucia te były w dużej mierze uzasadnione. Być może unikanie dyskusji o terminie wejścia do strefy euro przez polskie elity polityczne ogranicza dyskusję o polskich aspiracjach w UE, lecz także przedwczesne jego określenie nie byłoby sensowne z negocjacyjnego punktu widzenia.

(5) Możliwości zaistnienia europejskiej roli Polski w kontekście modelującego oddziaływania stosunków z Niemcami można analizować poprzez pryzmat przyszłości Unii Europejskiej. Niełatwo w zasadzie odszukać w polskim dyskursie całościowe lub też spójne ujęcia przyszłości UE i dodatkowo rozważające odnośne role Polski. Mniej czy bardziej fragmentaryczne wystąpienia przedstawicieli polskich elit politycznych (reprezentujących zarówno egzekutywę, jak i legislatywę), jak i elit intelektualnych nacechowane są dużą dozą ostrożności wobec działań naprawczych w strefie euro UE inicjowanych przez Niemcy, chociaż ewolucja UE w kierunku instytucji zbudowanej z jakościowo zróżnicowanych kręgów państw członkowskich jest uważana za nieuniknioną, przy czym dość powszechna jest obawa przed możliwością dezintegracji UE jako niezamierzonej konsekwencji różnych procesów.

(6) Tymczasem preferowany program rozwoju Unii Europejskiej przez rząd kanclerz Merkel zakłada posługiwanie się tzw. metodą unijną i jest nakierowany na realizację celów, które mogą się wydawać albo dysfunkcyjne, albo komplementarne – w zależności od punktu widzenia obserwatora. Z jednej strony chodzi o zacieśnienie współpracy w strefie euro poprzez usprawnienie mechanizmów



współdziałania oraz zwiększenie dyscypliny budżetowej państw członkowskich strefy euro, a z drugiej – o zachowanie integracji europejskiej w systemie obejmującym wszystkie państwa członkowskie. Ryzyko dezintegracji UE stanowi olbrzymie wyzwanie dla Polski, rozważającej warunki i termin przystąpienia do strefy euro. Pociąga ono bowiem za sobą nieuchronnie nakaz zaakceptowania różnorodnych, negocjowanych także obecnie, zasad rozwoju strefy, które częściowo mogą okazać się niekorzystne dla Polski zarówno w wymiarze gospodarczym, jak i politycznym, w tym dla jej przyszłej roli w UE. Związana jest z tym także konieczność dostosowywania się do wymogów, które są i będą określane w przyszłości przez główną grupę państw członkowskich strefy euro, przypominającą historyczny koncert mocarstw.

(7) Polskie zainteresowania dotyczące reformy i przekształceń UE dla usprawnienia jej działania oscylowały wokół tradycyjnych postulatów preferujących rozwijanie UE metodą wspólnotową (wzmocnienie kompetencji Komisji, dowartościowanie Parlamentu Europejskiego). Jednak wyraźna była też aprobata dla umocnienia reform zapoczątkowanych Traktatem Lizbońskim w odniesieniu do instytucji przewodniczącego oraz kompetencji Wysokiego Przedstawiciela UE, jak i ESDZ. Polskie preferencje mają znacznie głębsze odniesienia historyczno-strategiczne; nie idzie tutaj tylko o sprawność instytucjonalną UE i zdolność do angażowania międzynarodowego. Metoda wspólnotowa i znaczenie przywiązywane do Komisji jest typowe dla państw średnich lub małych. Oba te czynniki są traktowane jako gwarancje w miarę zrównoważonego układu sił wewnątrz UE, czyli instytucjonalne antidotum na działania większych państw członkowskich.

(8) Właściwie dążenia głównych większych państw, takich jak Niemcy i Francja, do majoryzowania Komisji i uchylecia bądź omijania metody wspólnotowej i jednocześnie rozwijania metody międzyrządowej wywołują automatycznie niemal odruchowo sceptyczne, krytyczne lub nawet negatywne reakcje państw średnich i mniejszych. Tradycyjnie obawiają się one bowiem po stronie Niemiec i Francji tendencji do tworzenia mocarstwowego koncertu, kojarzącego się z dominacją, subordynacją i podziałami w Europie. Przeniesienie akcentu na metodę międzyrządową w zakresie aktualnych przemian instytucjonalnych może budzić w Polsce skojarzenia z zaburzeniami równowagi sił w Europie, a co więcej, z



traumatycznym doświadczeniem historycznym, i tym samym sprzyjać umacnianiu kontestujących strategii perswazji po prawej stronie sceny politycznej.

(9) W obliczu zarysowującej się coraz wyraźniej tendencji do rozwijania integracji metodą zaproponowaną przez kanclerz Merkel, wśród polskich elit intelektualnych i politycznych nie widać na razie szerszej krytycznej refleksji, w jakim stopniu polskie stanowisko mogłoby czy powinno być dostosowane do krystalizującej się linii Niemiec. Rozwijanie integracji europejskiej poprzez przebudowę znaczenia instytucji unijnych (osłabienie/reorientacja Komisji, tworzenie specjalnego budżetu dla państw strefy euro oraz parlamentu) i zacieśnianie współpracy poza ich ramami (poprzez wzmacnianie *European Stability Mechanism* jako głównego mechanizmu sprawowania władzy w strefie euro) niosą ze sobą nie tylko umocnienie strefy euro i przywództwa Niemiec, ale i ryzyko pogłębienia podziałów w UE, a pod względem taktycznym komplikują polityczne warunki przystąpienia Polski do strefy euro. Stanowisko Polski było nacechowane obawami, że Niemcom kierującym się potrzebą sanacji strefy euro i korzystającym z poparcia Francji może przestać zależeć na utrzymaniu UE jako spójnej całości. Podejście kanclerz Merkel budziło po polskiej stronie opory, gdyż sugerowało, że sprzyja ono osłabieniu Komisji i że następuje to kosztem interesów „pre-insów”, czyli było ono postrzegane jako mechanizm ekskluzji „pre-insów”. Widoczna była podwójna ambiwalencja polskiego podejścia i opinii: po pierwsze, obawy o dezintegrację UE szły w parze z podstawowym założeniem, że sanacja strefy euro leży jednak jak najbardziej w polskim interesie; po drugie, kryła się ona w dylemacie między zainteresowaniem utrzymaniem spójności UE w gronie 27 państw członkowskich i dezaprobatą dla ekskluzywności rozwiązań a aspiracjami dołączenia do twardego rdzenia („wielkiej szóstki”). Te niespójności ujawniają się polskich dyskusjach, ale mogą też rzutować na możliwości oddziaływania Polski w UE.

(10) Niekompatybilność polskich wyobrażeń i działań Niemiec w zakresie przebudowy architektury UE, skutkujących nowymi mechanizmami rządzącymi strefą euro, oraz niejasność polskiego stanowiska co do zmieniającego się układu sił w UE, implikującego rozwój koncertu mocarstw (niekorzystnego z punktu widzenia Polski), to główna przeszkoda utrudniająca uformowanie się wzajemnej relacji na poziomie bliskiego strategicznego partnerstwa w związku z przyszłym członkostwem Polski w strefie euro. Partnerstwo Polski z Niemcami na obecnym etapie bez wątplenia nie



może osiągnąć takiego statusu mimo politycznej zażyłości obu państw. Należy jednak zauważyć, że Niemcy rozumieją swoją przywódczą rolę także jako wychodzenie – w miarę możliwości i selektywnie – naprzeciw postulatowi Polski w zakresie współuczestniczenia w procesach określających przyszłość strefy euro (*participating not voting*). Stawką dla Niemiec – nawet w okresie przejściowym, kiedy Polska nie jest jeszcze członkiem strefy euro – jest zapewnienie sobie na przyszłość strukturalnego poparcia ze strony partnera tradycyjnie poszukującego współpracy z Niemcami. Po wejściu do strefy euro pożądanym walorem Polski z punktu widzenia Niemiec może być jej rola jako partnera równoważącego zastrzeżenia państw, np. Europy Południowej w różnych zakresach (polityka fiskalna), i tym samym legitymizującego projekty Niemiec. Państwa te traktują przywództwo Niemiec z niechęcią i stanowi to okoliczność utrudniającą reformy UE. Oznaczałoby to, że w przyszłości pod adresem Polski będą być może kierowane z Berlina oczekiwania przyjęcia roli czynnika oddziałującego na układ sił w strefie euro między Północą a Południem. Mimo że Francja ma niepodważalne i najbardziej relewantne znaczenie dla Niemiec, a obok niej – Holandia, Austria (i Finlandia), to dla budowania przez Niemcy koalicji w ramach UE niezbędna jest „opcja polska”. Polska jest bowiem najważniejszym państwem członkowskim w Europie Środkowej i przejawia najwięcej aspiracji w sprawach integracji, co kontrastuje ze sceptycyzmem Wielkiej Brytanii wobec pogłębiania integracji.

(11) Czy Polska jest w stanie dostosować swoje stanowisko lub też wyobrażenia do metody integracyjnej preferowanej przez Niemcy i przewartościować swoją tożsamość państwa średniego wyczulonego kulturowo na takie wahania w europejskim układzie sił, które mogą sprzyjać pogłębianiu relacji dominacji i subordynacji? W szczególności chodzi o to, czy faktycznie możliwe jest urzeczywistnienie zamysłu zacieśnienia partnerstwa polsko-niemieckiego w UE i nadania mu rangi strategicznej w związku z wejściem Polski do strefy euro? Byłby to zapewne warunek niezbędny dla zaistnienia zupełnie nowej fazy we wzajemnych stosunkach, a zarazem warunek określenia na nowo roli Polski w UE, już i tak definiowanej w dużej mierze przez kontekst niemiecki. Czy polskie elity polityczne i intelektualne oraz opinia publiczna są w stanie zaakceptować strategię *bandwagoningu*? Wcześniejsze zasługi Niemiec jako adwokata na drodze Polski do UE i NATO są wprawdzie ewidentne. Intensywniejsza kooperacja w ramach strefy euro zdeterminowałaby relację Polski i Niemiec jednak nie tyle na poziomie równorzędnego partnerstwa, ile umocniłaby raczej jej tradycyjny wzorzec „adwokat –



aspirant”. Wydaje się jednak, że w obliczu braku jednoznacznego wewnątrzpolitycznego konsensu w zakresie europejskiej polityki Polski (w tym m.in. dla przystąpienia Polski do strefy euro), ten i tak słabo artykułowany i być może przedwczesny zamysł strategicznego partnerstwa nie rozwinął odpowiedniej dyskursywnej dynamiki i po prostu dezaktualizuje się. Lepiej opisuje ten stan we wzajemnych stosunkach inna formuła, która oddaje naturę polityki Niemiec w UE i odzwierciedla niedookreśloną sytuację Polski w UE. Niemcy, „niechętny hegemon” [Bulmer/Paterson, „Journal of European Public Policy” 20:10, 2013], przywódca UE stojący przed dylematami wynikającymi ze stosowania rozwiązań unilateralistycznych oraz ryzyka dezintegracji UE, spotykają się z Polską, „niechętnym legitymizatorem”, zaniepokojonym swoją ewentualną marginalizacją na skutek realizacji niemieckich projektów, ale z drugiej strony niedoceniającym własnego rosnącego znaczenia legitymizacyjnego dla Niemiec, a także czasem trochę przeceniającym własne możliwości w zakresie kreowania polityki na forum UE (np. w obliczu zaznaczającego się *désintéressement* Wielkiej Brytanii wobec UE).

Tezy zawarte w tekście wyrażają jedynie opinie autora.

**Krzysztof Malinowski** - prof. IZ, dr hab., politolog, z-ca dyrektora ds. naukowych w Instytucie Zachodnim

