POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
BIURO BADAŃ I ANALIZ

BIULETYN

nr 17 (357) • 7 marca 2006 • © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Adam Eberhardt, Maciej Krzysztofowicz, Łukasz Kulesa, Emil Pietras (sekretarz Redakcji), Edyta Posel-Częścik

Najważniejsze wyzwania stosunków polsko-niemieckich

Tytus Jaskułowski

Pozytywnych sygnałów w końcu 2005 r. o możliwości poprawy stosunków polsko-niemieckich nie należy interpretować jako przełomu. Wynikały one z doraźnej kalkulacji oraz zmian w sposobie prowadzenia polityki zagranicznej RFN po wyborach. Polska i Niemcy nie przezwyciężyły rozbieżności w najważniejszej dla siebie kwestii przyszłości UE. W interesie obu państw leżą jednak rozwój współpracy oraz poszukiwanie kompromisu w sprawach spornych.

Uwarunkowania. Pogorszenie stosunków polsko-niemieckich po 2003 r. miało dwie przyczyny. Po pierwsze, rząd kanclerza G. Schrödera reprezentował odmienną od polskiej wizję stosunków transatlantyckich. Jej przejawami były: przyjęcie przez RFN postawy konfrontacyjnej wobec USA, rozwój współpracy z konkurentami Stanów Zjednoczonych – przede wszystkim z Rosją, oraz osłabienie znaczenia NATO na rzecz UE. Przekładało się to na spory związane z interwencją w Iraku i podpisaniem przez premiera RP tzw. listu 8. Po drugie, Niemcy ze względu na problemy gospodarcze zaczęły bardziej zwracać uwagę na własny interes ekonomiczny. Polska, szczególnie po wejściu do UE, zaczęła być traktowana jako konkurent z powodów zarówno ekonomicznych (napływ pracowników), jak i sprzeciwu wobec działań mających wzmocnić pozycję RFN w Unii. Wyrazem takiej postawy stał się spór o postanowienia TUK w sprawie głosowania w Radzie UE.

Pomimo działań zmierzających do poprawy klimatu we wzajemnych relacjach, kooperacja obu państw w 2005 r. była doraźna i dotyczyła zbieżnych interesów. I tak RFN zgodziła się na przyspieszenie spłaty polskiego zadłużenia. Oba państwa wspólnie wystąpiły z inicjatywą modyfikacji kryteriów deficytu budżetowego wyznaczanych przez pakt stabilności i wzrostu. Niemcy wsparły także aktywną politykę Polski wobec Ukrainy, choć polskie oczekiwania były w tym zakresie większe.

Rozbieżności wiązały się przede wszystkim ze sprawami gospodarczymi. Niemcy dążyły do zablokowania korzystnej dla Polski liberalizacji rynku usług wewnątrz UE. Polska z kolei odmówiła poparcia harmonizacji stawek podatkowych. Stosunki między obydwoma państwami pogorszyło zawarcie przez niemieckie i rosyjskie przedsiębiorstwa porozumienia o budowie gazociągu na dnie Bałtyku bez konsultacji z Polską i omijającego jej obszar.

Cezurą we wzajemnych kontaktach stały się wybory parlamentarne w Polsce i RFN. Ani poprawa klimatu stosunków, ani współdziałanie Polski i Niemiec w negocjacjach Nowej Perspektywy Finansowej (NPF) na lata 2007-2013 nie były jednak skutkiem przezwyciężenia istniejących rozbieżności. Kompromis w sprawie NPF wynikał z tego, że jej przyjęcie leżało w interesie obu państw. Poprawa klimatu stanowiła konsekwencję powrotu do praktyki konsultowania przez Niemcy swych posunięć z państwami sąsiednimi. Temu służyły kontakty kanclerz RFN, A. Merkel, i premiera RP, K. Marcinkiewicza.

Rozbieżności. Podstawowy spór między Polską a Niemcami dotyczy przyszłości UE. Zdaniem RFN Unia powinna stanowić grupę silnie zintegrowaną, gdyż tylko wówczas Europa będzie zdolna sprostać konkurencji USA. Proces rozszerzania o nowe państwa należałoby spowolnić, aby zachować zdolność UE do podejmowania decyzji. Postęp integracji ma wspomóc realizację celu polityki kanclerz Merkel – dojście w ciągu pięciu lat do pierwszej trójki najlepiej

rozwiniętych państw w Europie. Integracja w UE ma chronić globalne interesy gospodarcze RFN, poprawić jej konkurencyjność oraz gwarantować decydujący wpływ na podejmowanie decyzji w Unii. Mają temu służyć inicjatywy podjęcia na nowo rozmów w sprawie przyjęcia TUK.

Polska, w przeciwieństwie do Niemiec, opowiada się za kontynuowaniem rozszerzenia oraz utrzymaniem silnej pozycji państw członkowskich. Celem Polski jest wzmocnienie pozycji wobec największych państw Unii. Pogłębienie integracji jest odbierane jako przeszkoda w jego realizacji. Dlatego też Polska nie zgadza się na wznowienie dyskusji w sprawie TUK. Jednocześnie popiera rozwój współpracy unijnej w dziedzinach, w których aspiruje do odgrywania znaczącej roli (polityka wobec państw Europy Wschodniej i bezpieczeństwa energetycznego), ale tylko w sposób, który nie ograniczy swobody działania i zapewni wpływ na decyzje innych państw.

Polska i Niemcy różnią się poglądem nie tylko na przyszłość UE, lecz także na szerszą liberalizację jej rynku wewnętrznego. Problemy gospodarcze RFN: bezrobocie, wysokie koszty pracy i niezreformowany system ubezpieczeń społecznych prowadzą do wzmocnienia niemieckiego protekcjonizmu. Dla ochrony gospodarki rząd RFN nie zniesie ustalonych w traktacie akcesyjnym okresów przejściowych ograniczających zatrudnienie tańszych pracowników z Polski. Przykładem takiego postępowania były zapowiedzi wicekanclerza i ministra pracy RFN, F. Münteferinga, z lutego 2006 r. o skorzystaniu z możliwości przedłużenia o trzy lata okresu przejściowego w dostępie polskich pracowników do niemieckiego rynku pracy.

Problemem wpływającym na klimat stosunków dwustronnych jest polityka historyczna. Polska sprzeciwia się wszelkim inicjatywom budowy w Berlinie siedziby tzw. Centrum przeciwko Wypędzeniom, podczas gdy RFN traktuje je jako inicjatywę prywatną. Popiera także upamiętnianie wysiedleń ludności niemieckiej po II wojnie światowej.

Uwarunkowania współpracy. Pomimo rozbieżności zarówno w polityce europejskiej, jak i w stosunkach transatlantyckich Polska i Niemcy wydają się predestynowane do rozwoju współpracy. Polska nie jest w stanie przeforsować żadnej inicjatywy dotyczącej przyszłości i polityki wewnątrz UE wbrew stanowisku RFN. Bez współpracy z Polską także Niemcom trudniej będzie przekonywać partnerów z UE do własnych projektów. Tworzenie przez jedno z państw koalicji *ad hoc* w konkretnych sprawach mogłoby być możliwe pod warunkiem posiadania atrakcyjnej oferty oraz rozbudowanej sieci kontaktów. Oznaczałoby też konieczność nieustannego zawierania kompromisu, do czego Polska nie wydaje się być przygotowana. W przeciwieństwie do Niemiec Polska nie dysponuje także zasobami (możliwości koncesji gospodarczych), które mogłaby oferować w zamian za udział we wspólnych przedsięwzięciach.

Współdziałanie Polski i Niemiec wykluczyłoby konieczność zawierania doraźnych i nietrwałych koalicji. Oba państwa posiadają instytucjonalne instrumenty współdziałania, takie jak Trójkąt Weimarski. Byłby on korzystną platformą dla negocjacji przyszłości UE, jak i prezentacji polskich inicjatyw, takich jak pomoc dla Ukrainy w jej staraniach o akcesję do UE i NATO. Pomógłby także w przezwyciężeniu trudności związanych z otwarciem niemieckiego rynku pracy dla polskich pracowników i firm, szczególnie że oba państwa muszą sprostać konkurencji produktów z państw azjatyckich. RP i RFN zainteresowane są utrzymaniem unijnego wsparcia dla swoich słabiej rozwiniętych obszarów (landy byłej NRD, polska „ściana wschodnia"). Z punktu widzenia bezpieczeństwa energetycznego korzystna dla obu państw wydaje się intensyfikacja wspólnej polityki bezpieczeństwa energetycznego, podobnie jak rozwój polityki wobec państw Europy Wschodniej w celu ograniczenia niestabilności jej bezpośredniego sąsiedztwa (Białoruś).

Ważnym dla Polski argumentem za rozwojem współpracy z Niemcami jest fakt, iż były one w 2005 r. jej najważniejszym partnerem gospodarczym. Na handel z RFN przypadało 28,2% całości polskiego eksportu i 24,7% importu.

Perspektywy. Rozbieżności w stosunkach polsko-niemieckich będą narastać. W poszczególnych kwestiach spornych (Centrum przeciwko Wypędzeniom, gazociąg na dnie Bałtyku) Polska ma bowiem ograniczone pole działania. Dla przyszłego kształtu stosunków między oboma państwami najważniejsze pozostaje jednak pytanie o kompromis w sprawie przyszłości UE. Przeciwstawne stanowiska Polski i Niemiec wykluczają możliwość realizacji ich własnych celów. Trwanie obu państw przy swoich propozycjach będzie prowadzić do wzajemnego blokowania przedkładanych rozwiązań. Powodzenie jakichkolwiek zmian instytucjonalnych w UE nie jest możliwe bez akceptacji Niemiec, które w skrajnym przypadku mogą dążyć do ich wprowadzenia z pominięciem stanowiska Polski. Kompromis między oboma państwami, choć oznaczałby rezygnację z części dążeń RP do wzmocnienia roli w UE, byłby najkorzystniejszym rozwiązaniem.