

ZWIĄZEK POLSKO- WĘGIERSKI:

Sześć wymiarów
stosunków
dwustronnych

Wydawca:

Centre for Euro-Atlantic Integration and Democracy (CEID)
1029 Budapeszt, ul. Dutka Ákos 72, Węgry
www.ceid.hu

Redaktorzy:

Dániel Bartha i Edit Inotai

Autorzy:

Dániel Bartha, dr András György Deák, Péter Dobrowiecki,
dr Dominik Héjj, dr Edit Inotai, Dominik P. Jankowski, Dr. Ireneusz Paweł
Karolewski, Wojciech Przybylski, dr András Rácz, Antoni Sadecki,
dr Gergely Varga, Andrzej Wierzejski

Tłumaczenie:

zespół Res Publiki (Piotr Górski, Delfina Haszczyńska,
Magda Jakubowska, Wojciech Przybylski)

Druk i oprawa: Origami Europe Ltd.

ISBN 978-615-81237-2-3 (druk)

ISBN 978-615-81237-3-0 (pdf)

Copyright: CEID, 2019

SPIS TREŚCI

Europa po roku 2019. Jakiej UE chcemy?	5
Węgry i Polska: przekształcenie partnerstwa w wymiarze dwustronnym we współpracę regionalną	14
Polska-Węgry: dwustronne stosunki na polu gospodarczym i energetycznym	23
Polsko-węgierska współpraca obronna: sytuacja obecna i dalsze działania	33
Trójkąt Berlin-Warszawa-Budapeszt	45
Samotni sojusznicy: Porównanie polskich i węgierskich perspektyw na możliwości współpracy z Rosją	54

Poglądy i opinie wyrażone w badaniach należą do autorów i niekoniecznie reprezentują oficjalne stanowiska instytucji, które reprezentują.

Książka została opublikowana przez CEID
z finansowym wsparciem od Wacław Felczak Alapítvány.

EUROPA PO ROKU 2019. JAKIEJ UE CHCEMY?

Dániel Bartha
Wojciech Przybylski

Wybory do Parlamentu Europejskiego (PE) odbędą się w dniach 23-26 maja 2019 r. Dotychczas wybór PE miały niewielki wpływ na przyszłość UE, ponieważ Parlament był najmniej wpływową instytucją w strukturach UE. Jednak wzmocnione populistyczne i radykalnie prawicowe grupy polityczne, zmieniająca się dystrybucja władzy ustawodawczej wśród instytucji UE i jednocześnie osłabienie tradycyjnych mainstreamowych partii doprowadziły do sytuacji, w której stawka tych wyborów i oczekiwania zostały podniesione. Obecnie główne zainteresowane strony uważają nadchodzący okres za historyczny i decydujący dla przyszłości Europy.

Debaty przed wyborami do PE tradycyjnie koncentrują się na przyszłości integracji. Co pięć lat zderzenie federalistów i suwerenistów wydaje się nieuniknione. Jednak do tej pory równowaga sił gwarantowała, że nie było możliwości przeprowadzenia radykalnych reform. Brexit podważył te gwarancje. Kryzys migracyjny wprowadziły prawdziwy paneuropejski temat na agendę polityczną. Jak dotąd wybory europejskie koncentrowały się na kwestiach lokalnych i regionalnych. Kryzys spolaryzował

wyborców, a nawet opinie polityków z innych państw członkowskich mogą mieć znaczenie w polityce krajowej. Dostarczone rozwiązania dobrze wpisują się w debatę w wymiarze federalistyczno-suwerennościowej.

W tej debacie, podczas nadchodzących wyborów, jeden obóz prowadzi Emmanuel Macron, a drugi często podąża za polityką Viktora Orbána i Jarosława Kaczyńskiego. Ale wizja węgierska i polska jest podobna?

Niniejszy artykuł ma na celu podsumowanie i przedstawienie prognoz polskich i węgierskich strategicznych możliwości oraz omówienie wizji obu krajów na temat przyszłości UE.

Wyjść czy zostać? Polityka partii przed wyborami do Parlamentu Europejskiego

Najbliższe wybory do Parlamentu Europejskiego mogą przynieść istotne zmiany w jego składzie i siłach frakcji. Radykalna lewica i radykalne ugrupowania prawicowe mogą zabezpieczyć łącznie ponad jedną trzecią miejsc, umożliwiając blokowanie głosowań w pewnych kwestiach wymagających większości dwóch trzecich głosów¹.

Premier Orbán wcześniej to dostrzegł i zrozumiał, że to ograniczy możliwości Europejskiej Partii Ludowej i Parlamentu Europejskiego do ukarania Węgier na podstawie uruchomionej wobec nich procedury art. 7. W przeciwieństwie do Polski, Węgrzy wykazywali ograniczone zainteresowanie spełnianiem ustaleń procedury praworządności. Cały proces i związane z nim debaty były doskonałą okazją do zjednoczenia suwerennościowych partii Europy, podkreślając dysfunkcjonalność Unii Europejskiej. Ale Orbán mógł posunąć się za daleko, kiedy publicznie zaatakował przewodniczącego Junckera, sugerując, że Komisja Europejska nadużywa swojej władzy, odbierając państwom członkowskim władze decyzyjne i wspiera nielegalną migrację do UE². Ta kampania wywołała ostre reakcje i na początku marca 13 partii z 10 państw członkowskich przyłączyło się do inicjatywy wykluczenia Fidesz-KDNP z Europejskiej Partii Ludowej (EPL)³.

W chwili opracowywania tego artykułu wydaje się pewne, że wydalenie partii Fidesz jest ryzykowne i ma niskie prawdopodobieństwo przed wyborami.

Rządzące Polską Prawo i Sprawiedliwość (PiS) również boryka się z problemami politycznymi, jednak są one w dużej mierze odmienne. Zamiast kontestować europejski mainstream, ich celem jest raczej

dołączyć do grona głównych partii. Po Brexicie jedyną znaczącą partią w grupie Europejskich Konserwatystów i Reformatorów (ECR) będzie właśnie PiS, a frakcja zmniejszy swoje posiadanie z 75 do 60 miejsc (uwzględniając wyniki innych frakcji), czyli niższych niż obecne prognozy dla Europy Narodów i Wolności (ENF). Zachęca to PiS do poszukiwania potencjalnych nowych partnerów w przyszłym PE.

W styczniu 2019 r Jarosław Kaczyński spotkał się z Matteo Salvinim, sygnalizując potencjalne zainteresowanie sprzymierzeniem się z nim po wyborach do PE. Byłby to trudny ruch, ponieważ Salvini powinien także połączyć siły z Marine Le Pen, którą elektorat PiS odrzuca. Jednocześnie Mateusz Morawiecki opublikował raport „Unia Narodów 2.0”⁴, który nie tylko w tytule, ale także w konkretnych propozycjach, przypomina w wiele punktach stanowisko MSZ z prezydencji UE w 2011 roku. Na początku swojej kadencji polski premier aktywnie badał również opcje przystąpienia PiS do EPL⁵, co może być nadal jego preferencją po wyborach do PE.

Chociaż zarówno dla partii rządzącej w Polsce, jak i na Węgrzech ważne jest, aby być częścią największego i ideologicznie spójnego ugrupowania politycznego w Parlamencie Europejskim, ich ambicje są wstrzymywane przez umiarkowanych członków najsilniejszych rodzin politycznych. Obie partie polskie — członkowie EPL (PSL i PO) — sprzeciwiają się członkostwu PiS i przewiduje się, że utracą kilka miejsc na rzecz partii rządzącej. Jednak polskie wybory krajowe w listopadzie mogą przynieść dalsze zawirowania, ponieważ dalsze rządzenie PiS nie jest pewne.

Czy powinny wyjść czy zostać: polityka partii po wyborach

W przeddzień wyborów premier Orbán znajdzie się w innej sytuacji, jeśli pozostanie w Europejskiej Partii Ludowej. Zabezpieczy około 14 miejsc spośród 176, które przewiduje się, że EPL zdobędzie⁶. Fidesz będzie trzecią największą siłą w tej rodzinie partyjnej, tuż za Platformą Obywatelską (PO).

W wyniku wyborów budowa koalicji w UE będzie trudniejsza niż kiedykolwiek wcześniej. Aby uzyskać większość, EPL będzie musiała osiągnąć porozumienie zarówno z Socjalistami i Demokratami (S&D), jak i Sojuszem Liberałów i Demokratów (ALDE). Sam Orbán może być największą przeszkodą w takim porozumieniu, ale nawet bez niego dyskusja nie będzie łatwa.

Wybory przyniosą niewielkie zmiany w rozdziale miejsc dla polskich partii. Jednak ogólna struktura frakcji będzie ważniejsza niż w przypadku Węgier. Polska, w przeciwieństwie do południowych partnerów, powinna otrzymać jedno dodatkowe miejsce w związku z brexitem, a ostatnie prognozy z Parlamentu Europejskiego⁷ wskazały, że partie EPL stracą łącznie 2 mandaty z obecnych 22, podczas gdy PiS zyska 3 (z 18 do 22). Te prognozy nie uwzględniały jednak efektów nowo powstałej koalicji polskich partii opozycyjnych przed wyborami do PE.

Ci, którzy będą próbować stworzyć większość w Parlamencie Europejskim, będą mieli trzy opcje. Na dłuższą metę trzecia opcja staje się coraz bardziej prawdopodobna, i w ten sposób będzie kształtowała się przyszłość UE:

1. Czarny scenariusz: koalicja głównego nurtu i wpływ na Węgry i Polskę

Ponieważ Fidesz jest obecnie jedną z największych przeszkód w negocjacjach z ALDE i S&D, EPL może zdecydować o wydaleniu Fideszu po wyborach. Bardziej prawdopodobnym scenariuszem jest to, że EPL nie będzie potrzebować głosów posłów partii Orbána po rozmowach koalicyjnych, a obecne debaty wewnętrzne sugerują, że odejście Fideszu złagodzi napięcia wewnętrzne. Wpływ usunięcia węgierskiej partii rządowej byłby katastrofalny zarówno dla Polski, jak i Węgier. Istnieje szereg natychmiastowych skutków, takich jak pogarszające się stanowisko negocjacyjne w sprawie wieloletnich ram finansowych (WRF), skutkujące poważnymi cięciami w funduszach spójności, czy zwiększenie warunkowości dotyczącej demokracji i praworządności związanej z funduszami UE, a także dalsza krytyka związana procedurą art. 7 wobec obu krajom.

2. Scenariusz marzeń: wykorzystanie starego zestawu narzędzi – powrót europejskich demokratów

Kiedy Orbán zdał sobie sprawę, że jego bliscy sojusznicy tracą grunt, zaczął aktywnie lobbować w ramach EPL, aby zaoferować członkostwo PiS⁸. Jednak ta polityka była skazana na porażkę, ponieważ weto Platformy Obywatelskiej było do przewidzenia. Złożenie oferty PiS-owi i innym partiom konserwatywnym przez EPL utworzenia koalicji może okazać się niezbędna, jeśli zawiodą rozmowy z ALDE lub S&D. Mamy

przykład w niedawnej historii Europejskich Demokratów (ED), grupy będącej ważnym sojusznikiem EPL przez wiele lat, której ważnymi członkami byli zarówno PiS, jak i czeskie ODS. Z perspektywy Viktora Orbána i Jarosława Kaczyńskiego byłby to scenariusz marzeń.

Strategicznie opcja alternatywnego sojusznika poprawi pozycję EPL w negocjacjach i porzucenia żądań odsunięcia na bok swojego węgierskiego członka. Po wyborach Fidesz popchnie EPL w bardziej suwerennym kierunku. ALDE, z potencjalnie nowym przywództwem, wypełni przestrzeń pozostawioną przez EPL w liberalno-konserwatywnym spektrum. Jeśli EPL ponownie wejdzie w sojusz z ED, podniesie to znaczenie państw ze wschodu Europy, a tę pierwszą partię w stronę radykalnej prawicy z dominacją suwerennościowych członków.

3. Nieznany scenariusz: nowy system

W swojej retoryce politycznej węgierski premier często wspomina, że nowe podziały związane z migracją, federalizmem i podziałem północ-południe oraz wschód-zachód podkopią obecny system partyjny tworząc nowe, bardziej regionalne sojusze. W tym scenariuszu PiS byłby ważnym partnerem Fideszu. Jednak to nowo utworzone podejście regionalne skutkowałoby podobną pozycją mniejszościową jak w scenariuszu 1.

Następna kadencja. Strategiczne cele i możliwości w ramach nowej komisji

Chociaż ostateczne przynależności partyjne są niejasne, oczywiste jest, że rozdawanie stanowisk w Komisji będzie trudniejsze niż kiedykolwiek wcześniej. Nawet jeśli główne partie mogą zgodzić się na proponowane przywództwo Komisji, nie jest jasne, czy Rada Europejska w ogóle zaakceptuje system Spitzenkandidat.

Obecne członkostwo w Radzie nie współgra z podziałem miejsc w Parlamencie Europejskim. Podczas gdy 9 członków jest powiązanych z EPL, kolejnych 9 członków jest powiązanych z ALDE, a 5 z socjalistami. Teoretycznie socjaliści i liberałowie mogą przegłosować EPL, co rodzi szereg pytań. Nadchodzące wybory mogą zmienić tę konfigurację na korzyść EPL, dlatego presja czasu jest nieco większa w przypadku ALDE i S&D.

Wydaje się być pewne, że Rada Europejska nie będzie zainteresowana zatwierdzeniem systemu Spitzenkandidat i rośnie prawdopodobieństwo kryzysów międzyinstytucjonalnych. Potencjalny impas wzmocni eurosceptycznych polityków i osłabi federalistów. Te okoliczności będą idealne do poruszenia kwestii suwerenności narodowej i europejskiej. Ale w jaki sposób można zakończyć ten konflikt? Jakie są możliwe scenariusze dla Węgier i Polski?

Chociaż Polska nie ogłosiła swojego kandydata, media już spekulowały na temat dwóch możliwych kandydatów. Jednym z nich jest Adam Bielan, polityk drugiego pokolenia w partii PiS, który jest obecnie senatorem i byłym eurodeputowanym. Choć wcześniej był secesjonistą z PiS-u wraz z Pawłem Kowalem, wrócił jednak jako syn marnotrawny, aby doradzić Jarosławowi Kaczyńskiemu w sprawie europejskiej strategii partii. Ewentualnie obecny minister infrastruktury może być kolejnym dobrym kandydatem na komisarza delegowanego przez Polskę. Mniej prawdopodobne opcje obejmują: sekretarza stanu ds. Europejskich Konrada Szymańskiego, choć to mniej prawdopodobne, oraz obecnego, i prawdopodobnie przyszłego posła do PE Jacka Saryusz-Wolskiego, który został wydalony z EPL, gdy zgodził się zostać kandydatem PiS przeciwko Donaldowi Tuskowi na stanowisko przewodniczącego Rady Europejskiej. W każdym razie ostateczny wybór potencjalnego kandydata może zależeć od oczekiwanych wyników w krajowych wyborach krajowych na jesieni. Już teraz, przed wyborami europejskimi, kilku ministrów rządu kandyduje na posłów do PE, w tym była premier Beata Szydło. Warto odnotować, że poza nią są to osoby, których występ zagrażałby popularności partii, tacy jak minister spraw wewnętrznych (który przyjął polityczne ciężki za zabójstwo Prezydenta Gdańska) czy minister edukacji (która odpowiada za chaotyczną reformę szkolną i obecny strajk nauczycieli). Dlatego nominat do Komisji najprawdopodobniej będzie odzwierciedlał złożoną sytuację wewnętrzną partii aniżeli odpowiadał europejskiej wizji PiS.

Patrząc na potencjalne portfolio, Polska mogłaby dążyć do obsadzenia sektorów cyfryzacji, rozwoju regionalnego lub powiązanych spraw gospodarczych, w których Polska ma dobre wyniki i mogłaby dostosować się do głównych linii europejskich narracji zaproponowanych przez Mateusza Morawieckiego.

Cele długoterminowe: Europa państw narodowych

Do tej pory kolejne polskie rządy zachowywały ostrożność w kwestii dokończenia integracji, w szczególności w obszarach, które ograniczałyby manewry ekonomiczne, dotyczy to zwłaszcza polityki pieniężnej. Rząd PiS nie zdystansował się od swoich poprzedników, którzy ostrożnie testują narrację o przystąpieniu do strefy euro. Polska ma również wyraźnie skłania się przeciw wykraczaniu poza istniejące traktaty UE i nie chce uczestniczyć ani wspierać tworzenia instytucji związanych ze strefą euro. Chociaż w pierwszych latach rząd PiS oczekiwał otwarcia debaty na temat zmian w Unii, w tym traktatów, milczy o propozycjach Emmanuela Macrona, który właśnie do tego dąży. W przeciwieństwie do Victora Orbána, który z całego serca, co wielu zdumiało, poparł francuskie ambicje (a raczej: debatę zainicjowaną przez Macrona), być może ze względu na chęć reform UE w zupełnie przeciwnym kierunku.

W lutym 2019 r. Polska przedstawiła własną wizję reform UE w dokumencie przygotowanym na zlecenie premiera Mateusza Morawieckiego. Wizja — nawiązująca do tytułu odnowionej Europy Narodów — zaprezentowana po raz pierwszy w Berlinie nie była dotychczas omawiana w Polsce. Osłabia to poziom strategicznego znaczenia tego dokumentu. Jego treść odnosi się w rzeczywistości do priorytetów polskiej prezydencji w UE zakończonej w 2011 r., co nie wskazuje na duże ambicje w rzeczywistym reformowaniu Unii.

W odpowiedzi na brexit PiS nie zmienił swojej ogólnej strategii i podczas gdy brytyjscy konserwatyści zamierzają odejść, Polska nieustannie deklaruje zaangażowanie w realizację czterech swobód UE, zamiast angażować się w tworzenie nowych instytucji lub procesy odbudowy Unii. Bardziej prawdopodobne jest również, że polska partia rządząca zbliży się do perspektywy członków północnych — bardziej wrażliwych na kwestie bezpieczeństwa i Rosji, z wyraźnym naciskiem na dobrobyt i zrównoważony budżet oraz ograniczoną władzę, w przeciwieństwie do perspektyw krajów południowych.

W jakich obszarach Polska i Węgry mogą współpracować?

Polska i Węgry są jak dotąd „przyjaciółmi spójności”, jeśli chodzi o budżet i są taktycznie związani wzajemnym wsparciem ze względu na trwającą wobec nich procedurę określoną w art. 7. W rzeczywistości jest to strategia obronna wobec przeciwnym tendencjom

narastającym już w UE. Podczas gdy Polska i Węgry są zainteresowane instytucjonalnym i politycznym wsparciem granicy Schengen, choć wynika to z różnych powodów. Polska na długim odcinku graniczy z Rosją, Białorusią i Ukrainą, który musi ochraniać. Węgry mają stosunkowo krótką granicę, ale, z powodu politycznej ideologii Fideszu obsesyjnie obawiającego się migrantów przybywających do Europy szlakiem bałkańskim, zajmuje ona wysoką pozycję na liście priorytetów. Polska i Węgry będą zatem współpracować w kwestiach ochrony granic, ale w trakcie tej współpracy, zwłaszcza w przypadku zmiany rządu w Polsce, mogą opowiadać się za odmiennymi praktycznymi rozwiązaniami.

Rekomendacje:

- Polska i Węgry potrzebują więcej przyjaciół w UE, aby wywierać wpływ na swoje kluczowe priorytety. Pomimo wielu różnic, uważa się, że oba kraje mają silną więź polityczną. Pozostając z tymi samymi partiami u władzy stopniowo narażają się na dyplomatyczne lub strategiczne błędy swojego partnera. Każdy z partnerów ma bowiem różne priorytety strategiczne w UE, a zatem różne możliwości budowania koalicji.

- Jedną z głównych różnic strategicznych może być stanowisko wobec ambitnych propozycji Emmanuela Macrona, który stawia się jako polityczny przeciwnik Viktora Orbána, podczas gdy Polska dąży do ożywienia stosunków z Francją w formacie Trójkąta Weimarskiego.

- Oba kraje doświadczają szybkiego wzrostu płac i niedoborów siły roboczej, które będą stanowić wyzwanie dla ich modelu wzrostu. Powinny więc współpracować w ramach agencji UE w celu zapewnienia maksymalnej elastyczności modeli zatrudnienia i regulacji, które mogą utrudniać działalność przedsiębiorstw w ich gospodarkach. W obecnych debatach politycznych powinni również pamiętać o budowaniu koalicji na rzecz poprawy stanowisk negocjacyjnych przed kolejnymi debatami na temat wieloletnich ram finansowych.

- Gdyby Fidesz opuścił EPL i połączył siły z innymi ugrupowaniami politycznymi w Europie, powinien rozważyć wzmocnienie grupy Europejskich Konserwatystów i Reformatorów, gdzie przewiduje się już, że czeska ODS zwiększy liczbę miejsc. W razie gdyby Matteo Salvini rozważył współpracę z tymi partiami, dałby partnerom Grupy Wyszehradzkiej lepszą pozycję negocjacyjną niż dołączenie do innych grup w różnych konstelacjach; jednak członkostwo w EPL i współpraca z nią, jeśli znajdą się poza nią, powinny być preferencją, aby mieć większy wpływ na sprawy europejskie.

- Węgry powinny być również przygotowane na zmianę rządu w Warszawie i to, że nowe władze nie dostosują się łatwo do Węgień lub może nawet będą symbolicznie się dystansowały, aby odbudować potencjał współpracy z innymi partnerami UE.

- Polska i Węgry powinny oddzielnie podjąć wysiłki w celu wyłączenia się z procedur określonych w art. 7 – obecnie zależą one od siebie na zasadzie dylematu więźnia, który buduje nieufność i strach przed zdradą.

- Oba kraje powinny podjąć niezbędne kroki i zostać członkami strefy euro, aby w pełni uczestniczyć w ewentualnych reformach instytucjonalnych w strefie euro.

Daniel Bartha – ekspert ds. polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz dyrektor Centrum Integracji Euroatlantyckiej i Demokracji (Centre for Euro-Atlantic Integration and Democracy) w Budapeszcie.

Wojciech Przybylski – redaktor naczelny Visegrad Insight oraz prezes Fundacji Res Publica w Warszawie.

Tłum. Delfina Haszczyńska

Przypisy końcowe

¹ Daniel Bartha, Tamás Boros, Európa 2019: Csak egy kicsit lesz rosszabb, dostępne w Internecie https://index.hu/kulfold/ep/2018/09/11/europa_2019_csak_egy_kicsit_lesz_rosszabb/

² Orbán faces backlash after attack on Juncker, <https://politico.eu/article/orban-faces-backlash-after-attack-on-juncker/> [dostęp 02.25.2019].

³ EPP Launches Expulsion Procedure Against Fidesz-KDNP, <https://hungarytoday.hu/epp-launches-expulsion-procedure-against-fidesz-kdnp/> [dostęp 03.05.2019].

⁴ Piotr Arak, Martyna Flis, Krzysztof Kutwa: A Union of Nations 2.0 http://pie.net.pl/wp-content/uploads/2019/01/A_Union_of_Nations_2.0.pdf, Warszawa, sierpień 2018, [dostęp 02.25.2019].

⁵ Poland's ruling PiS party considers joining centre-right EPP <https://www.euractiv.com/section/central-europe/news/polish-pis-party-considers-joining-the-epp> [dostęp 02.25.2019].

⁶ Według ostatnich sondaży przeprowadzonych w państwach członkowskich UE, <https://pollofpolls.eu/EU/>, [dostęp 02.15.2019].

⁷ <http://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/elections-press-kit/5/projections-of-seats-of-next-parliament>

⁸ <https://www.euractiv.com/section/central-europe/news/polish-pis-party-considers-joining-the-epp/>

WĘGRY I POLSKA: PRZEKSZTAŁCENIE PARTNERSTWA W WYMIARZE DWUSTRONNYM WE WSPÓŁPRACĘ REGIONALNĄ

Péter Dobrowiecki
Andrzej Sadecki

Węgry i Polska tradycyjnie łączą dobre relacje, a przyjaźń między dwoma narodami stała się nawet przysłowiowa. W ciągu ostatnich trzydziestu lat, od czasu transformacji demokratycznej, budowano bliskie stosunki nie tylko w wymiarze bilateralnym, ale także w kontekście szerszej współpracy regionalnej. Wystarczy spojrzeć na kalendarz spotkań przywódców obu krajów – występują one głównie podczas szczytów Grupy Wyszehradzkiej lub innych regionalnych formatów. Jedną z głównych platform współpracy węgiersko-polskiej jest konsultowanie i koordynowanie stanowisk na szczeblu regionalnym następnie reprezentowanych w Unii Europejskiej lub NATO.

Niniejszy dokument strategiczny stanowi przegląd podejścia do współpracy regionalnej na Węgrzech i w Polsce. Pokazana jest w nim ewolucja spojrzenia na miejsce regionu w polityce zagranicznej obu krajów w ostatnich latach i identyfikuje bieżące priorytety. Główny obszar zainteresowania położony jest na Grupę Wyszehradzką, jako najbardziej trwałą, solidną i skuteczną formę współpracy regionalnej. Obecne są również inne formy współpracy w Europie Środkowej, przede wszystkim te ostatnio uruchomione, takie jak Inicjatywa Trójmorza (Three Seas Initiative – TSI) lub bukaresztańska dziewiątka (B9). Na koniec, w dokumencie zostaną przedstawione zalecenia dotyczące możliwego wkładu Węgier i Polski we wzmocnienie współpracy regionalnej w Europie Środkowej.

Współpraca regionalna z polskiej perspektywy

W ciągu ostatnich trzydziestu lat współpraca regionalna jest silnie obecna w myśleniu i praktyce polskiej polityki zagranicznej. Jednak zakres tematyczny i geograficzny, architektura instytucjonalna, a także cele, jakie Polska przypisuje współpracy regionalnej, ewoluowały znacząco od 1989 roku⁹.

Do 2004 r. współpraca regionalna była postrzegana głównie jako narzędzie do przewyciężenia spuścizny dominacji sowieckiej i ułatwienia przystąpienia do struktur zachodnich. Polska w Węgrzech i Czechosłowacji (od 1993 r. Czechach i Słowacji jako odrębnych krajach) widziała swoich najbliższych partnerów w osiąganiu tych celów. W związku w 1991 roku powołano Grupę Wyszehradzką. Jednocześnie Polska rozwijała współpracę regionalną z krajami basenu Morza Bałtyckiego. Jednakże pozostała to raczej współpraca sektorowa, zajmująca się konkretnymi kwestiami (na przykład wyzwaniem związanym z ochroną środowiska) o ograniczonym wpływie politycznym.

Po przystąpieniu Polski do NATO (1999 r.) i Unii Europejskiej (2004 r.) rola współpracy regionalnej znacznie się rozwinęła. Chociaż niektórzy polscy liderzy opinii wątpili czy po osiągnięciu głównych celów wyznaczonych w 1991 roku współpraca w ramach Grupy Wyszehradzkiej jest nadal potrzebna, to wkrótce okazała się ona użytecznym narzędziem w promowaniu polskich interesów w nowej rzeczywistości, co przyczyniło się do ożywienia współpracy. Państwa V4 stały się ważnymi partnerami prezentującymi podobne do Polski poglądy w wielu obszarach polityki UE (takich jak energia, klimat, polityka spójności czy rolnictwo). Polska opierała w dużym stopniu na V4 promowanie swojego flagowego projektu Partnerstwa Wschodniego (PW), w szczególności w zdobyciu wsparcia dla Ukrainy.

Polska poparła również włączenie działań opartych na kontaktach pomiędzy społeczeństwami do współpracy regionalnej, do czego został powołany Międzynarodowy Fundusz Wyszehradzki (IVF).

W ostatnim dziesięcioleciu poszerzyła się polska perspektywa współpracy regionalnej, zarówno pod względem tematycznym, jak i geograficznym. Pojawiające się nowe wyzwania mobilizowały wysiłki na rzecz zintensyfikowania współpracy regionalnej w kilku dziedzinach, takich jak energia (w związku z kryzysami gazowymi w 2006 i 2009 r.), bezpieczeństwo i polityka obronna (po agresji Rosji na Ukrainie w 2014 r.) oraz migracja (po kryzysie europejskim w tym obszarze roku 2015). Wzrosła również świadomość słabego stanu połączeń transportowych i energetycznych w regionie oraz potrzeby rozszerzenia korytarzy Północ-Południe w celu mobilizacji nowych zasobów gospodarczych.

Z tych powodów Polska coraz bardziej interesowała się rozszerzeniem partnerstwa, by obejmowało ono szerszy region. W sprawach bezpieczeństwa i obrony dotyczy to współpracy z krajami bałtyckimi

i skandynawskimi, a także Rumunią, czyli krajów podobnie oceniających rosyjskie zagrożenie¹⁰. Przystąpienie do UE Bułgarii i Rumunii (w 2007 r.) oraz Chorwacji (w 2013 r.) sprawiło, że te kraje znalazły się na radarze polskiej polityki zagranicznej jako atrakcyjni partnerzy w wysiłkach na rzecz budowania koalicji na forum europejskim. Opracowano format V4+ służący współpracy Grupy Wyszehradzkiej z innymi partnerami z regionu Europy Środkowej (lub poza niej) w zakresie konkretnej kwestii politycznej bez powiększania Grupy.

Jednak, aby nadać nowy impuls szerszemu regionowi, Polska (współ) uruchomiła dwa nowe formaty współpracy regionalnej, oba działające na poziomie prezydenckim. W 2014 r. zainicjowała w Warszawie spotkanie z dziewięcioma prezydentami państw NATO z Europy Środkowo-Wschodniej, którzy z uwagi na rosyjskie działania przeciwko Ukrainie opowiedzieli się za wzmocnieniem wschodniej flanki sojuszu¹¹. Od następnego szczytu prezydentów w 2015 r., którego gospodarzem była Rumunia, format ten znany jest jako bukaresztańska dziewiątka (B9).

W 2016 roku na szczycie w Dubrowniku Polska wraz z Chorwacją uruchomiła Inicjatywę Trójmorza (TSl), w której skład wchodzi 12 krajów UE z regionu. Ma ona na celu połączenie gospodarek i infrastruktury Europy Środkowo-Wschodniej na osi Północ-Południe. Inicjatywa spotkała się z pewnym początkowym sceptycyzmem w niektórych krajach, gdzie przedstawiano ją jako alternatywę dla integracji europejskiej, „front antyniemiecki” lub ucieleśnienie polskich międzywojennych ambicji stworzenia regionalnego sojuszu wojskowego. Jednakże dokumenty przyjęte w ramach TSl wykazały, że inicjatywa jest organicznie powiązana z integracją europejską i ma poprawić wzajemne połączenia regionalne, a jej celem jest wzmocnienie spójności UE¹².

Inicjatywa Trójmorza została poparta przez Stany Zjednoczone, które widzą w niej m.in. możliwość eksportowania skroplonego gazu do regionu – podczas szczytu w Warszawie w 2017 r. brał udział amerykański prezydent. Inicjatywa ta przyciągnęła również zainteresowane strony z UE, na trzecim szczycie w Bukareszcie w 2018 r. uczestniczył przewodniczący Komisji Europejskiej i minister spraw zagranicznych Niemiec.

Nowe formaty regionalne zainicjowane przez Polskę, takie jak TSl i B9, muszą jeszcze wytrzymać próbę czasu. Pewne jest, że Warszawa będzie nadal aktywnie angażować się w różnorodne działania regionalne, starając się wzmocnić głos regionu w UE i NATO oraz pobudzając gospodarkę rozwijając połączenia między państwami szeroko rozumianej Europy Środkowej.

Współpraca regionalna z perspektywy węgierskiej

Współpraca regionalna z państwami Europy Środkowej zajmuje czołowe miejsce w węgierskiej polityce zagranicznej od czasu rozpoczęcia współpracy wyszehradzkiej. Jednak zaangażowanie poszczególnych rządów w działania regionalne miało różną intensywność. Węgierskie „ponowne odkrycie” Wyszehradu i szersza współpraca środkowoeuropejska są zgodne z nową węgierską polityką zagraniczną, która od początku 2010 r. znacznie przesunęła się w kierunku podejścia opartego na handlu zagranicznym, z kluczową rolą dyplomacji gospodarczej¹³. Następnie Węgry dążyły do ustanowienia bardziej widocznej regionalnej współpracy opartej na sprawach łączących V4, podczas gdy tematy dzielące państwa członkowskie nie byłyby poruszane – stąd szeroko stosowano zasadę „zgody na to, co nas różni” („agree to disagree”). Poza wzmocnieniem współpracy regionalnej, V4 działa również jako potencjalna platforma negocjacyjna na partnerskich zasadach z głównymi państwami, dla których Węgry mogłyby być zbyt małe, by prowadzić z nimi politykę bilateralną. Rozszerzony format V4+ udowodnił, że może być użytecznym narzędziem, za pomocą którego, na korzystnych warunkach dla każdego, Grupa czasowo może skutecznie współpracować z pozostałymi krajami. Regularne korzystanie z konsultacji wysokiego szczebla V4 poprzedzających posiedzenia Rady Europejskiej nie tylko pozwoliło ograniczyć potencjalne nieporozumienia dotyczące konkretnej sytuacji danego państwa członkowskiego, ale także pozwoliło stawać się podstawą do budowania szerszych koalicji i podejmowania inicjatyw w UE, tak jak miało to miejsce podczas negocjacji w sprawie wieloletnich ram finansowych na lata 2014-2020 (WRF)¹⁴. Obecnym celem Węgier jest utrzymanie luźnej jedności państw wyszehradzkich by zmaksymalizować ich potencjalną wagę w UE, a jeśli to możliwe – budować samodzielnie koalicje na rzecz konkretnej sprawy z innymi państwami członkowskimi.

Węgierski rząd położył duży nacisk na aktywny udział V4 w dyskusjach dotyczących migracji i toczącej się debacie o przyszłości Europy¹⁵. Podczas gdy koncepcje przyszłej współpracy europejskiej wewnątrz Grupy Wyszehradzkiej się różnią, a ich reakcja na kryzys spotkała się z ostrą krytyką państw Europy Zachodniej, format V4 jest nadal uznawany przez Węgry za odpowiednie narzędzie promowania węgierskiej, a jeśli możliwe szerszej, środkowoeuropejskiej wizji na nowo przemysłanej Europy po brexicie. Ambitny program węgierskiej prezydencji Grupy

Wyszehradzkiej (lipiec 2017-czerwiec 2018) przedstawiał główne punkty, na których węgierskim władzom zależy we współpracy w ramach V4¹⁶.

Wyzwania geopolityczne, związane głównie z rosyjskim zagrożeniem, doprowadziły do powstania grupy B9 oraz Inicjatywy Trójmorza. Węgry przystąpiły do obu formatów, chociaż o poziomie ich rzeczywistego zaangażowania dopiero się przekonamy. Wynika to w szczególności ze specyficznego stosunku tego kraju do Rosji. W porównaniu z innymi państwami regionu, w szczególności Polską, Rumunią i państwami bałtyckimi, Węgry nie postrzegają Rosji jako zagrożenia militarnego, ale są świadome zagrożenia, jakie może stwarzać bezpośrednia zależność energetyczna od rosyjskich źródeł. Udział Węgier w formacie B9 jest rozumiany, jako że partnerstwo w tym formacie postrzegane jest przez Budapeszt bardziej jako element przynależności do wschodniej flanki NATO i aktywne zaangażowanie w Sojusz, niż jako przeciwdziałanie rosyjskiej agresji. Jednak zaangażowanie Budapesztu w TSI jest mniej jednoznaczne¹⁷. Jak pokazują węgierskie priorytety wobec V4, rozwój Węgry wspierają połączenia infrastrukturalne Północ-Południe jako kluczowy czynnik dla rozwoju regionu. Teoretycznie oznaczałoby to, że tzw. pionowe połączenie terminali ciekłego gazu ziemnego z Polski (Świnoujście) i Chorwacji (Krk) wraz z rumuńskimi gazowymi polami na Morzu Czarnym (rurociąg BRUA) umożliwiłoby dostarczanie gazu do Europy Środkowej z alternatywnych do rosyjskich źródeł, pomagając w ten sposób w dywersyfikacji rynku energii w regionie. Ponadto dzięki stworzeniu nowych interkonektorów mógłby powstać wewnętrzny rynek energii w Europie Środkowej, który dzięki zwiększonym opcjom zakupu i sprzedaży działałby jako skuteczne narzędzie regulacji cen dla państw środkowoeuropejskich¹⁸. Jednak ciągłe problemy finansowe i polityczne, które nękają chorwacki i rumuński projekt, oznaczają, że wciąż pozostaje wiele pytań dotyczących ukończenia energetycznego systemu łączącego Północ z Południem.

W wywiadzie udzielonym w zeszłym roku węgierski premier Victor Orbán wyraził poparcie dla ogólnych celów TSI, podkreślając jednocześnie węgierskie stanowisko w sprawie dywersyfikacji rynku energii w Europie Środkowej: „(...) dla nas, Węgrów to bardzo ważne, aby mieć gazociąg do i z Węgier, co pozwala nam na wykorzystanie nierosyjskiego gazu wpompowanego do polskiego terminalu LNG; ale najpierw trzeba zbudować ten rurociąg. (...) To stworzy korytarz wolny od rosyjskich wpływów – coś, co ma kluczowe znaczenie dla naszego bezpieczeństwa. (...) Oczywiście, chcemy utrzymać grupę V4 zjednoczoną, ponieważ jest

to rdzeń wszystkiego. Rozumiem jednak koncepcję Polski, że nie tylko Morze Bałtyckie, ale także Morze Czarne i Adriatyk są ważnymi regionami – i dlatego jesteśmy częścią tej inicjatywy. Tak więc w Inicjatywie Trójmorza Polska może zdecydowanie liczyć na współpracę Węgier”¹⁹.

Rozwój regionalnej sieci transportowej, promocja cyfryzacji, ogólny cel polegający na zlikwidowaniu luki między „starymi” i „nowymi” państwami członkowskimi UE to kwestie poruszone w ramach Inicjatywy Trójmorza, to cele zgodne z założeniami węgierskiej polityki zagranicznej. Realizacja projektu środkowoeuropejskiego odcinka transportowego „Via Carpatia” umożliwiłaby ostatecznie połączenie wschodnich Węgier i wschodniej Słowacji z południowo-wschodnią Polską. Z drugiej strony powstrzymanie się rządu węgierskiego od przyłączenia się do Funduszu Inwestycyjnego Trójmorza (stworzonego przez sześć państw należących do Inicjatywy we wrześniu 2018 r.) na obecnym etapie pokazuje, że chociaż Budapeszt wspiera główne cele TSI, nie chce być awangardą współpracy.

Ogólnie rzecz biorąc, przez najbliższe lata partnerstwo w ramach Grupy Wyszehradzkiej pozostanie najważniejszą formą współpracy regionalnej dla Węgier. Nie oznacza to, że nie chce uczestniczyć w innych formatach regionalnych, które są zgodne z celami węgierskiej polityki zagranicznej. Dotyczy to w szczególności Inicjatywy Trójmorza, która dzieli niektóre regionalne priorytety rządu węgierskiego.

Zalecenia

Biorąc pod uwagę obecny rozwój współpracy regionalnej w Europie Środkowej, jak i uwzględniając konkretne podejścia Węgier i Polski, które zostały omówione w artykule, autorzy zalecają następujące działania:

- Zachować to, co działa: Grupa Wyszehradzka okazała się skuteczną platformą do wspierania interesów należących do niej państw członkowskich, a prawie trzy dekady jej istnienia stworzyły niespotykany dotąd poziom zaufania i współpracy między nimi. V4 powinna pozostać trzonem współpracy regionalnej w Europie Środkowej.
- Wykorzystać nowe możliwości: Węgry i Polska powinny skorzystać z ostatnio pojawiających się formatów regionalnych, takich jak Inicjatywa Trójmorza czy dziewiątki bukaresztańskiej. Dotyczy to szczególnie TSI, która jest obecnie w trakcie realizacji,

a jej ostateczny kształt będzie zależał od działalności poszczególnych państw członkowskich w najbliższej przyszłości.

- **Koordinacja:** wraz z pojawieniem się Inicjatywy Trójmorza jasna definicja średnio- i długoterminowych celów rozwoju regionalnego w Polsce i na Węgrzech jest ważniejsza niż kiedykolwiek. Szczegółowe konsultacje sektorowe – w przypadku wzajemnego dostosowania – mogłyby doprowadzić do wspólnych projektów rozwojowych stanowiących ramy dla pogłębienia przyszłej polsko-węgierskiej współpracy regionalnej. Dotyczy to tak ważnych dziedzin, jak energia, transport lub wzajemnych połączeń cyfrowych, czyli obszarów mieszczących się w ramach celów TSI.

- **Zwiększyć dynamikę:** obecna przyspieszona modernizacja sił zbrojnych V4 stwarza szansę dla współpracy w zakresie obrony, która będzie dodatkowym impulsem dla współpracy regionalnej. Polska i Węgry powinny wspólnie dążyć do poparcia rozszerzenia współpracy w dziedzinie obronności, poprzez ożywienie dotychczas dość nieudanych starań koordynacji współpracy wojskowej w ramach Grupy Wyszehradzkiej w zakresie wspólnych zamówień i rozwoju zdolności wojskowych.

- **Współpraca z zewnętrznymi partnerami:** obecne globalne zainteresowanie Inicjatywy Trójmorza powinno być wykorzystywane do wspierania dialogu z tymi zagranicznymi partnerami, dla których format V4+ okazał się niewystarczający. Kraje Europy Środkowej powinny wykorzystywać swoje unikalne położenie geograficzne, aby ułatwić tę współpracę. TSI jest również czynnikiem powrotu zainteresowania USA regionem ze względu na swoje interesy, co powinny być wykorzystywane do wzmocnienia transatlantyckich więzi regionu.

- **Wzmocnienie jedności:** biorąc pod uwagę odrodzenie po brexicie koncepcji „wielobiegunowej” integracji europejskiej oraz rosące spory między Stanami Zjednoczonymi i niektórymi jej europejskimi partnerami, Węgry i Polska powinny pogłębić zaangażowanie regionu w europejską jedność i partnerstwo transatlantyckie. Nawet jeśli gra przeciwko sobie, może przynieść pewne krótkoterminowe zyski, to podważa długoterminowe korzyści gospodarcze i bezpieczeństwa wynikające ze współpracy europejskiej i transatlantyckiej dla regionu.

- **Poszukać kompromisów:** zarówno Węgry, jak i Polska wspierają stabilność i europejską perspektywę dla partnerów regionalnych spoza UE. Podczas gdy Polska koncentruje się głównie na krajach Partnerstwa Wschodniego, Węgry priorytetowo traktują integrację UE z Bałkanami Zachodnimi. Węgry – wraz ze Słowacją – mogłyby wykorzystać format TSI, aby uzyskać wsparcie innych państw członkowskich UE dla rozszerzenia UE na Bałkanach Zachodnich, pokazując zaangażowanie Chorwacji i Słowenii we współpracę regionalną, jako udany przykład i drogę do naśladowania.

- **Uwzględnić:** ścisłe dwustronne powiązania polsko-węgierskie mogą stanowić podstawę współpracy regionalnej. Ważne jest jednak uniknięcie wrażenia wyłączności sojuszu polsko-węgierskiego. Podczas gdy ideologiczne podobieństwa między rządami w Warszawie i Budapeszcie mogą umocnić stosunki dwustronne, odmienne poglądy partii politycznych sprawujących władzę w innych krajach regionu wymagają budowania współpracy regionalnej w oparciu o interesy polityczne, a niekiedy ograniczają program ideologiczny. Węgry powinny opracować strategię utrzymywania stosunków dwustronnych w przypadku zmian politycznych w polskim przywództwie po wyborach parlamentarnych i prezydenckich w latach 2019-2020, które mogą mieć potencjalny wpływ na współpracę regionalną.

Péter Dobrowiecki – szef biura EU-V4 w Antall József Knowledge Center.

Andrzej Sadecki – ekspert ds. Europy Środkowej i doktorant na Uniwersytecie Karola w Pradze. Wcześniej badał w Ośrodku Studiów Wschodnich (OSW) w Polsce.

Tłum. Piotr Górski

Przypisy końcowe

- ⁹ Szerzej o roli współpracy regionalnej w polskiej polityce zagranicznej zob. R. Kuźniar, *Poland's Foreign Policy after 1989*, Warszawa 2009.
- ¹⁰ J. Gotkowska, O. Osica, *Closing the gap? Military co-operation from the Baltic Sea to the Black Sea*, OSW Report, 2012.
- ¹¹ Presidents in favour of strengthening NATO's eastern flank, 22.07.2014, <http://en.bbn.gov.pl/en/news/347,Presidents-in-favour-of-strengthening-NA-TO039s-eastern-flank.html>
- ¹² European Added Value. Interview with Mateusz Gniazdowski, the deputy director of the Centre for Eastern Studies in Warsaw. 02.08.2017. <https://poland.pl/politics/foreign-affairs/european-added-value/>
- ¹³ Balogh, Péter: The Revival of "Central Europe" among Hungarian Political Elites: its meaning and geographical implications. *Hungarian Geographical Bulletin*, Vol. 66, No. 3, 2017. 192-196.
- ¹⁴ Strážay, Tomáš: Regional Cooperation Formats in CEE and their Relation to the V4. *Central Europe and the Visegrad Cooperation – Historical and Policy Perspectives*. Ed. Péter Stepper. Antall József Knowledge Centre, Budapest, 2018. 69
- ¹⁵ For example, see: Joint statements of the Visegrad Group: Strong Europe – Union of Action and Trust, Rome, March 2, 2017 and Joint Declaration on Migration, Budapest, July 19, 2017
- ¹⁶ Külügyi és Külgazdasági Intézet 4:1, 2018/13: Hogyan értékelhető a magyar V4 elnökség? https://kki.hu/assets/upload/13_KKI_4_1_V4_20180726.pdf
- ¹⁷ Similarly, Hungarian participation in Baltic air-policing missions (2015, 2019) is regarded in Budapest strictly as the fulfilment of the country's NATO commitments.
- ¹⁸ Stepper, Péter: A visegárdi együttműködésről a magyar elnökség kapcsán. *Külügyi Szemle* Vol. 17, No. 2, 2018. 51.
- ¹⁹ Interview with Polish state television TVP in January 2018. For the extract of the whole interview see: <http://www.kormany.hu/en/the-prime-minister/the-prime-minister-s-speeches/interview-with-viktor-orban-on-polish-public-television-tvp>

POLSKA-WĘGRY: DWUSTRONNE STOSUNKI NA POLU GOSPODARCZYM I ENERGETYCZNYM

dr András Deák
dr Dominik Héjj

Wprowadzenie

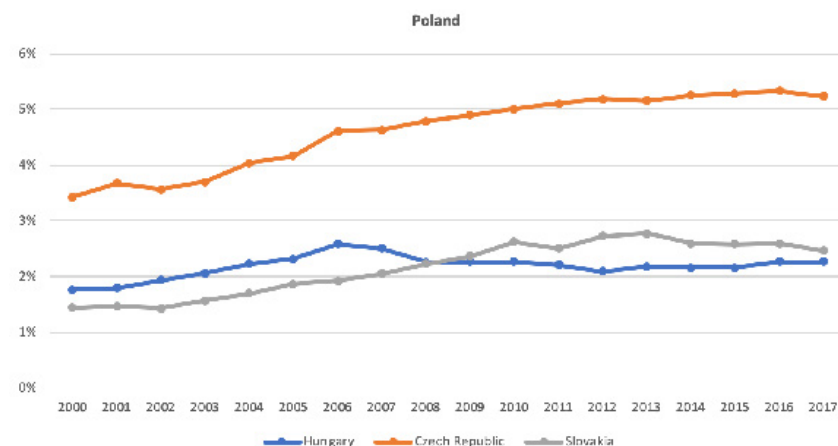
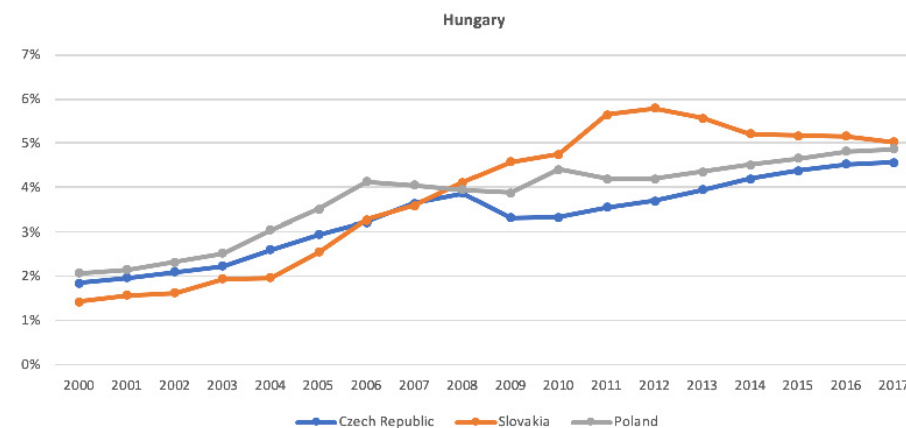
Polska i Węgry reprezentują dwa kraje o podobnej strukturze gospodarczej i energetycznej. Obie gospodarki zajmują podobne miejsce w globalnym łańcuchu, zapewniają stosunkowo tanią i wykształconą siłę roboczą zachodnim wielonarodowym firmom produkcyjnym. Są zależne od zachodnich Bezpośrednich Inwestycji Zagranicznych (BIZ), handlują głównie w obrębie 28 państw UE (w 2017 r. odpowiednio 78,7% i 75,8% obrotów handlu zagranicznego na Węgrzech i w Polsce odbyło się w ramach UE28). W obszarze energii oba kraje odziedziczyły podobne sektorowe infrastruktury i wzorce, importują paliwa głównie z Rosji i starają się dostosować do zmieniających się zmian technologicznych i przemysłowych w podobny sposób.

Te równoległe struktury gospodarcze zapewniły znaczący potencjał dla wspólnej reprezentacji interesów w ciągu ostatnich kilku dekad. Zarówno w formatach wyszehradzkim, jak i unijnym oba kraje wraz z innymi państwami regionalnymi skutecznie lobbowały w celu sformułowania wspólnych stanowisk. Oba kraje są stosunkowo biedne w porównaniu do średniej UE, konkurencyjne w segmentach pracochłonnych, zdolne do wyższego poziomu wzrostu niż główne kraje UE. Co za tym idzie, utrzymują swoje podatki na stosunkowo niskim poziomie, podtrzymują zastrzeżenia dotyczące dalszego przekazania polityki gospodarczej na poziom ponadnarodowy, ale są zainteresowane utrzymaniem istniejących systemów spójności UE i wspólnej polityki rolnej, domagają się większego wsparcia dla rozwoju solidarności energetycznej. Na regionalnych i wspólnych forach specyficzne potrzeby tych gospodarek, wynikające z ich względnych zalet lub względnego zacofania, łatwo było zmanifestować.

Jednocześnie zbyt duża komplementarność ogranicza dwustronną współpracę ponad pewnymi poziomami. Dla zrównoważonego i długofalowego rozwoju relacji powinno się tworzyć złożone łańcuchy wartości. Jest to bardziej prawdopodobne między różnymi konfiguracjami ekonomicznymi i energetycznymi. W rzeczywistości Budapeszt i Warszawa konkurują ze sobą o nowoczesną technologię, know-how, inwestycje i kapitał. Regionalna infrastruktura energetyczna i transportowa są związane z linią Wschód-Zachód i pomimo wszelkich wysiłków politycznych mających na celu ustanowienie wzajemnych połączeń Północ-Południe, zasada rynkowa pozostaje w dużej mierze wybrakowana lub słaba. Tym samym polsko-węgierskie stosunki gospodarcze znalazły się w Paragrafie 22. Bez przyszłego rozróżnienia między tymi dwoma układami gospodarczymi obecna współpraca gospodarcza może prowadzić do stagnacji. Jednocześnie wzrastająca komplementarność często osłabia podstawy wspólnej reprezentacji interesów.

Handel zagraniczny

Od początku XXI wieku i przystąpieniem do Unii Europejskiej, kraje regionu zwiększyły swój eksport. W latach 2000-2017 obroty handlu zagranicznego wzrosły prawie pięciokrotnie (4,9 raza) w Polsce i ponad trzykrotnie (3,2 raza) na Węgrzech. Eksport stanowi podstawę wzrostu gospodarczego i wydajności w regionie. Jednocześnie udziały państw wyszehradzkich w łącznych obrotach krajów V4 wzrosły znacząco z 9,9% w 2000 r. do 15,3% w 2017 r. Wzrost ten wynikał z kilku czynników. Tempo wzrostu i konsumpcja krajowa była wyższa niż średnia w unijnej 28, linie produkcyjne wielonarodowych firm rozciągały się ponad granicami państw, a bliskości geograficzne sprzyjały ogólnemu handlowi.



Wykres 1. Udział krajów wyszehradzkich w węgierskim i polskim handlu zagranicznym, 2000-2017 (w %) Źródło: Eurostat

Polska był absolutnym beneficjentem tego trendu. Kryzys finansowy w 2008 r. zniosła stosunkowo dobrze, a także skorzystała na późnym dołączeniu do otwartej gospodarki. Jednocześnie węgierskiemu eksportowi zajęło prawie pięć lat, aby uciec z dziury kryzysu gospodarczego i wznowić długoterminową trajektorię wzrostu. Wykres 1 przedstawia te tendencje: w węgierskim handlu zagranicznym udział krajów wyszehradzkich wzrósł prawie 1,5 raza. Tego samego nie można powiedzieć o obrotach polskich, w których udział Węgier był w stagnacji, a nawet spadał od 2008 r.

Warto podkreślić, że nie jest to swoiście dwustronny wpływ, sytuacja jest bardzo podobna w przypadku Słowacji i Czech.

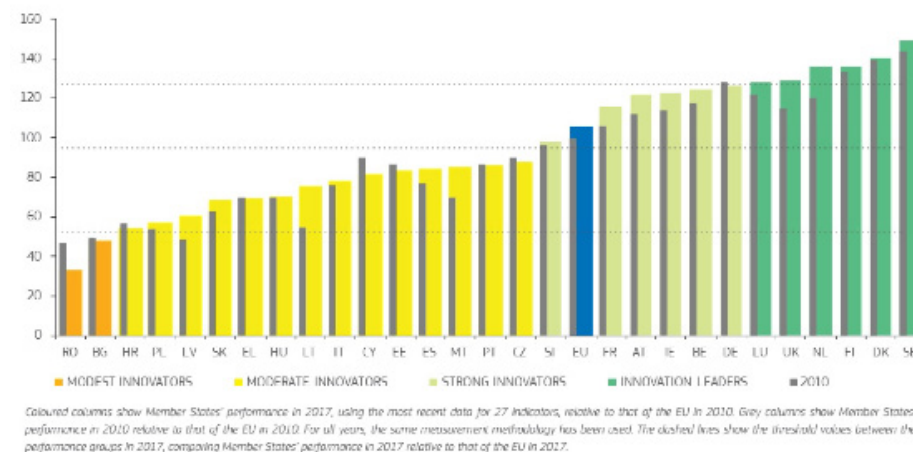
Struktura produktu pokazuje również cechy „poziomych” struktur handlowych. Jest w stagnacji, udziały poszczególnych grup produktów nie zmieniły się znacząco w ciągu ostatnich 15 lat. Jest to ostry kontrast z „pionowym” handlem, podobnie jak z bardziej (jak Niemcy) lub mniej (jak Rosja) rozwiniętymi krajami, gdzie skład eksportu ewoluował dynamicznie. Podczas gdy maszynaria, wyposażenie transportowe i inne wytwarzane produkty stanowią większość obrotów, rola rolnictwa i przemysłu chemicznego przekroczyła odpowiednie udziały w średniej unijnej 28. Nie ma zbyt wielu wskazówek dotyczących podziału pracy, które mogłyby stać się motorem współpracy gospodarczej w przewidywalnej przyszłości.

Należy się spodziewać rozwoju handlu i interakcji między oboma krajami w związku z wcześniejszymi trendami i odpowiednim wzrostem ich gospodarek. Polityka i sektorowe interakcje na poziomie dwustronnym lub regionalnym mogą przyspieszyć ten proces lub dać wystarczające impulsy do jego trwałej kontynuacji. W związku z tym pomocne może okazać się zaplanowane zagospodarowanie dróg i transportu, nawet w wolniejszym tempie. W przypadku małych i średnich przedsiębiorstw, zwłaszcza w przypadku drobnej produkcji towarów konsumpcyjnych lub handlu hurtowego, region ten obejmuje łatwy punkt „pierwszego wejścia” ze względu na równoległe nawyki i etapy konsumenckie. W niektórych szczególnych segmentach turystyki wizerunek regionu jest tak samo ważny jak ten krajowy, ponieważ coraz większa liczba odwiedzających, zwłaszcza z USA, Chin lub innych krajów Azji Wschodniej, przybywa na regionalne objazdy. Wykorzystanie tego potencjału, zwabienie nowych turystów do regionu wymaga zharmonizowanych wysiłków polityk i jednostek korporacyjnych. Tak więc istnieje duża liczba przypadków, kiedy odpowiednie polityki będą musiały wyprzedzać trendy przemysłowe, tworząc rynki i ułatwiając popyt.

Na dłuższą metę charakter dwustronnej współpracy w dużej mierze zależy od podziału pracy między Wschodem a Zachodem. Obecnie oba kraje wyczerpały łatwo dostępną siłę roboczą i doświadczają niedoboru siły roboczej w wielu różnych sektorach. Płace zaczęły znacząco rosnąć w ujęciu realnym, a proces ten będzie trwał tylko do momentu, aż nie nastąpi odpowiednia poprawa konkurencyjności. W związku z tym obie stolice będą musiały zwiększyć podaż pracy lub zwiększyć wartość dodaną lokalnych pracowników poprzez systemy edukacji i innowacji.

Jeśli chodzi o wewnętrzną migrację zarobkową, kwestia ta staje się drażliwym tematem od kilku lat. Oba kraje wprowadziły restrykcyjną politykę dotyczącą uchodźców i stosunkowo wysoko postawiły tę kwestię w swoich programach politycznych. Jednocześnie na rynkach pracy wprowadzono niewielkie ograniczenia, lokalni pracodawcy zaczęli zatrudniać obcokrajowców, zwłaszcza z krajów postsowieckich. W Polsce ta dwoistość stała się jeszcze bardziej niejasna, ponieważ skrajnie prawicowe partie dążą do ściślejszej polityki imigracyjnej. Nadmierne upolitycznienie tej kwestii może negatywnie wpłynąć na podaż pracy w nadchodzących latach.

Innowacja i edukacja stanowiąby wyjście z obecnej sytuacji. Jak pokazuje wykres 2, względna innowacyjność regionu pozostaje umiarkowana. Jest to sprzeczne z wynikami Czech, które to państwo inwestuje w szkolnictwo wyższe, badania i rozwój. Niemniej jednak od 2010 r. wydajność spadła we wszystkich krajach wyszehradzkich. Polska i Węgry są w przybliżeniu w tej samej grupie o słabych wynikach. Podobnie wygląda Global Innovation Index 2018. Kraje V4 zajmują 27. pozycję (Czechy), 33. (Węgry), 36. (Słowacja) i 39. (Polska) pozycję na tej liście. Inwestycje w tych państwach koncentrują się głównie na produkcji, sprzedaży licencji produkcyjnych i centrach badawczych.



Wykres 2. Wyniki innowacji w UE28 (w stosunku do średniej UE, zindeksowane)

Energia

Podczas gdy postrzeganie Rosji pozostaje istotnym czynnikiem niezgody w stosunkach obustronnych Polski i Węgier, odpowiednie praktyki zarządzania zależnością energetyczną od dekady są zbieżne. Regionalnym przełomem był rosyjski kryzys gazowy ze stycznia 2009 roku. Choć zainicjował szereg projektów dotyczących wzajemnych połączeń i dywersyfikacji w sferze gazowej, konsekwencje wykroczyły daleko poza gaz ziemny. Kryzys miał również poważny podtekst, ustanawiając podstawy współpracy w zakresie polityki regionalnej. W ten sposób współpraca energetyczna między krajami wyszehradzkimi, a niekiedy także wykraczając poza nią, została zinstytucjonalizowana i stworzyła możliwości harmonizacji stanowisk w coraz większej liczbie dziedzin. Niezamierzona debata na temat przepływu energii elektrycznej (pętla przepływu) z Niemcami i Austrią, specjalne polityki związane z transformacją energetyki i polityką klimatyczną stanowią nowe tematy w tym zakresie.

Połączenie gazowe i budowa gazowego korytarza Północ-Południe zbliżają się do logicznego spełnienia. Dzięki dopełnieniu polsko-słowackiego wzajemnego połączenia w 2021 r., pojawi się główna infrastruktura. Rozwój ten stawia szereg nowych wyzwań i otwiera przestrzeń dla rzeczywistej dywersyfikacji i osłabienia pozycji rynkowej Rosji w regionie. Polska i Węgry mogą odgrywać bardziej widoczną rolę w tym procesie, ponieważ te dwa kraje, w przeciwieństwie do Słowacji i Czech, mogą ułatwić wejście gazu spoza Rosji do tego regionu. Polska rozwija zdolności importowe LNG i gazociąg bałtycki, oferuje swój potencjał tranzytowy dla krajów sąsiadujących. Jednocześnie Węgry będą dążyć do dystrybucji rumuńskiego gazu czarnomorskiego, gdy jego produkcja rozpocznie się na początku lat 20-tych.

Prognozowane wyniki polityki gazowej wykazują podobieństwa pomimo znacznych różnic w ich projektach. Dziesięć lat temu Polska miała stosunkowo niskie uzależnienie od gazu ziemnego, import stanowił mniej niż 10% całkowitego zapotrzebowania na energię (w przypadku Węgier ten sam wskaźnik wynosił około 30%). W okresie przejściowym i na początku XXI wieku Warszawa skutecznie ograniczała import energii i utrzymywała krajową produkcję węgla i gazu względnie stabilną. Mimo to węgiel wycofuje się z europejskich bilansów energetycznych ze względu na względy polityki klimatycznej, lokalne zapotrzebowanie na energię stale rośnie. Tak więc znaczny przyszły wzrost importu gazu

jest nieunikniony, w ciągu ostatniej dekady wzrósł o 40%. Polska walczy z perspektywami przyszłego wzrostu rosyjskiej zależności gazowej, dywersyfikuje się na rosnącym rynku, znacząco obniżając koszt alternatywnych dostaw.

Tak więc polskie pragnienie wzajemnych połączeń jest stosunkowo nowe i wynika raczej ze zmieniających się schematów wewnętrznych, niż zewnętrznych. Podczas gdy Warszawa rozszerza swój potencjał importowy LNG, oferuje te możliwości sąsiadnym państwom, a co za tym idzie stara się zmniejszyć koszty własnej rozbudowy infrastruktury. Pomimo głośnych deklaracji politycznych na temat całkowitej zamiany, rzeczywistość polityczna sugeruje jedynie zróżnicowane portfolio importowe.

W przeciwieństwie do tego Węgry stanęły w obliczu zmieniającej się rzeczywistości bezpieczeństwa gazowego na ugruntowanym, dojrzałym rynku. Konsumpcja węgierska osiągnęła najwyższy poziom w 2005 r., osiągając 14,1 mld m³, co stanowi wyraźny kontrast z 9,9 mld m³ w 2017 r. Popyt krajowy praktycznie zmalał po 2009 r. z powodu trudnej sytuacji gospodarczej, wysokich cen gazu i taniego importu energii elektrycznej. W związku z tym Węgry mają obecnie pełnoprawną sieć gazową zdolną do dostarczania do 20 mld m³ gazu ziemnego i magazyn o potencjale 7,2 mld m³, wystarczającym dla całego regionu. W związku z tym węgierskie firmy naciskały na projekty wzajemnych połączeń, nie tylko ze względu na względy bezpieczeństwa, ale również jako sposób na zwiększenie wskaźników wykorzystania systemów lokalnych. Budapeszt wkroczył w nową erę po 2009 roku z perspektywami spadającego popytu na gaz i poszukiwaniem potencjalnego tranzytu.

Podczas gdy polski stosunek do gazu jest raczej restrykcyjny w stosunku do Rosji, rząd Orbána ustanowił szereg cenowych tabu w branży. Obniżka stóp użyteczności w 2014 r. stanowi główne zobowiązanie obecnego rządu, dlatego też działania w zakresie bezpieczeństwa i dywersyfikacji muszą być stosunkowo tanie i nie przewiduje się premii za dostawy spoza Rosji. To rozróżnia stosunek obu krajów do importu LNG, nowych projektów rurociągów i budowy powiązanych mocy produkcyjnych. Dywersyfikacja ma być ważnym celem, nie polegającym na zastąpieniu rosyjskiego gazu, ale raczej środkiem zmniejszającym dominację Gazpromu na rynku i zwiększającym węgierską siłę przetargową wobec Rosjan. Czym jest Atlantic LNG lub gaz norweski dla Polski, tym rumuńskie perspektywy gazu czarnomorskiego dla Budapesztu. Jego poziom produkcji może osiągnąć 4 mld do 2024 r., a cała ta objętość dosięgnie węgierskiej granicy. Oznacza to,

że Węgry uzyskują dostęp do przepływu mniej więcej równego rocznemu importowi poprzez długoterminową umowę z Gazpromem.

Biorąc pod uwagę te tendencje i stopniowe pojawianie się nie-rosyjskich dostaw gazu z północnej Polski i południowych Węgier, oba kraje mogą ostrożnie rozważyć obecne regionalne modele handlowe. Podczas gdy infrastruktura transgraniczna jest obecna, system przydziału przepustowości, bariery biurokratyczne i nieproporcjonalne opłaty tranzytowe mogą znacząco ograniczyć wpływ na region. W związku z tym pojawienie się tych nowych źródeł przyczyni się do poważnego ponownego przemyślenia wzorców handlu i wysyłek, optymalizacji i potencjalnego uproszczenia procedur, aby osiągnąć lepsze wykorzystanie nowej infrastruktury i usprawnić handel transgraniczny. Jako precedens w dostawach ukraińskich po 2014 r. wykazano, że gaz może pozostać konkurencyjny we względnie długim zakresie.

Sytuacja jest podobna w sektorze energetycznym: podczas gdy oba kraje mają różne wzorce generacji, obie mają do czynienia z perspektywami przyszłego niedoboru zdolności. W Polsce może się to zdarzyć ze względu na dynamiczny wzrost zapotrzebowania na energię elektryczną i nadmierne uzależnienie od krajowego węgla: w sierpniu 2015 r. w kraju wystąpiły już poważne niedobory energii elektrycznej. Podczas gdy bezpieczeństwo, praca i społeczne uzasadnienie produkcji węgla są oczywiste, jego konsumpcja w UE gwałtownie spada, w latach 2007-2017 o prawie 30%. Działania w zakresie polityki klimatycznej wyciszają węgiel z segmentów wytwórczych, w związku z czym banki nie zapewniają korzystnych kredytów dla powiązanych inwestycji i spółek. Mimo obietnic politycznych ze strony warszawskich środowisk politycznych, prawie pewne jest, że w najbliższej przyszłości Polska będzie musiała zwrócić się do innych paliw.

Dla Węgier niedobór zdolności produkcyjnych jest stwierdzonym faktem. W 2017 r. 28,3% krajowego zapotrzebowania na energię elektryczną zostało pokryte z importu. Sytuacja na pewno pogorszy się do połowy lat 30., kiedy to konieczne będzie wycofanie istniejących bloków jądrowych Paks (w 2017 r. 49,4% energii elektrycznej pochodziło z tego zakładu). Decyzje krytyczne i procesy zarządzania w przypadku Paks2 będą musiały zostać podjęte w latach 20., prawie cała instalacja wytwórcza będzie musiała zostać odnowiona lub zmodernizowana. Sytuacje w Polsce i na Węgrzech są w lekkim kontraście z sektorem czeskim i słowackim, gdzie rdzeniowa instalacja wytwórcza może pozostać w sieci do 2040 roku.

Niedobór zdolności produkcyjnych w sektorze wytwórczym nie jest bezpośrednio związany z czynnikiem rosyjskim, ale bardziej związany z aspektami technologicznymi i unijnymi. Co więcej, nawet jeśli obecne projekty zostaną zrealizowane (modernizacja elektrowni węglowych w Polsce i rozbudowa elektrowni atomowej Paks na Węgrzech), kraje te będą musiały masowo zainwestować w dodatkowe elektrownie w latach 2020-30. W obu krajach wyzwania związane z bezpieczeństwem energetycznym szybko zmieniają się z kwestii gazowych na kwestie energii elektrycznej. Scenariusze dotyczące mocy wytwórczej będą musiały być zaplanowane i wdrożone wcześniej niż w innych regionalnych stolicach. Koordynacja tych projektów rozwojowych byłaby wysoce pożądana w przypadku odnawialnych źródeł energii, rozwoju sieci i dziedzin bezpieczeństwa elektrycznego.

Zalecenia

- Węgry i Polska nie powołują instytucji dwustronnych, ale mogłyby zharmonizować swoje wspólne stanowiska i zachęcić do nich w ramach współpracy wyszehradzkiej, a nawet na szczeblu UE. Obecny układ instytucjonalny jest wystarczający, potrzebna byłaby lista pragmatycznych zagadnień, w których kraje te mogłyby konsekwentnie realizować kolejne cele.
- Działania polityczne mogłyby koncentrować się na tworzeniu rynku. Biorąc pod uwagę dynamikę wzrostu w regionie, jak i tę dwustronną, wzajemny handel i inwestycje będą stopniowo rosnąć w ciągu najbliższych kilku lat. Ten ciągły, ale umiarkowany rozwój będzie ułatwiony i wspierany środkami polityki w odpowiednich dziedzinach, w transporcie, turystyce i promocji inwestycji. Potrzebne są nie tylko szerokie naciski polityczne, ale także stała uwaga polityczna i elastyczne wsparcie przy stosunkowo niewielkiej kwocie dofinansowania.
- W sferze polityki gazowej oba kraje mogą ułatwić wejście pozarosyjskiego gazu do regionu w znaczących ilościach. Może to stanowić dobry pretekst do ponownego rozważenia obecnych wzorców praktyk i mechanizmów solidarności gazowej. Ponadto oba kraje mogą zachęcać do procesu rozwoju relacji Północ-Południe regulując i korporacyjnie wzmacniając przepływy handlowe poprzez ustanowioną sieć. Budowa rynku wzmocniłaby także praktyczne aspekty inicjatywy Trójmorza.

- Ostatnio bezpieczeństwo energetyczne stopniowo stało się problemem bezpieczeństwa elektrycznego. Przyszłe zdolności produkcyjne i niskie inwestycje w oba sektory energetyczne stały się głównym wyzwaniem. W związku z tym oba kraje przedstawiły wspólne stanowiska w sprawie mechanizmów zdolności na poziomie UE, Polska uruchomiła również mechanizm zdolności energetycznej w 2018 r. Węgry rozważają podobne działania, odkładają (a dokładniej zatrzymują, ponowne uruchomienie jest możliwe) znaczne ilości produkcji. Oba kraje mogą koordynować podobne działania na poziomie UE, regionalnym, a nawet dwustronnym.

- Biorąc pod uwagę niedobór mocy w tych dwóch krajach, kwestie związane z odnawialnymi źródłami energii, rozwojem sieci przesyłowej i zrównoważeniem systemu mogą być omawiane i zharmonizowane na szczeblu UE, regionalnym lub nawet obustronnym.

dr András Deák – ekspert w dziedzinie ekonomii i energii. Obecnie starszy specjalista ds. Badań CEID i szef grupy badawczej w instytucie HAS Institute of World Economics.

dr Dominik Héjj politolog, analityk, dziennikarz i wykładowca uniwersytecki.

Tłum. Delfina Haszczyńska

POLSKO-WĘGIERSKA WSPÓŁPRACA OBRONNA: SYTUACJA OBECNA I DALSZE DZIAŁANIA

Dominik P. Jankowski
dr Gergely Varga

Wstęp

Potencjał polsko-węgierskiej współpracy obronnej jest niewykorzystany zarówno w wymiarze dwustronnym, jak i w ramach struktur regionalnych (Grupa Wyszehradzka) i międzynarodowych (NATO, UE). Jednym z głównych czynników napędzających dotychczasową współpracę były inicjatywy podejmowane w ramach Grupy Wyszehradzkiej, w szczególności utworzenie wyszehradzkiej grupy bojowej UE oraz uczestnictwo w ćwiczeniach wojskowych. Jednocześnie ograniczenia węgierskiego budżetu wojskowego (1,08% PKB w 2018 roku)²⁰ znacznie utrudniały pogłębienie polsko-węgierskich relacji obronnych. Nowe inicjatywy w ramach UE (np. stała współpraca strukturalna, PESCO) oraz w ramach NATO (np. zobowiązanie do obrony cybernetycznej i zaangażowanie na rzecz zwiększenia wytrzymałości), a także potencjalne możliwości współpracy w kontekście regionalnym (np. zbadanie możliwości utworzenia stałej siły modułowej w ramach V4) mogą zapewnić dodatkowe wzmocnienie więzi obronnych między Warszawą a Budapesztem. Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie wspólnych interesów polsko-węgierskich w NATO, UE oraz interesów kluczowych dla współpracy w zakresie obrony V4, a także zaproponowanie konkretnych zaleceń na przyszłość.

Aktualne priorytety polskiej polityki obronnej

Punktem wyjścia do zrozumienia obecnych priorytetów polskiej polityki obronnej jest analiza euroatlantyckiego bezpieczeństwa, które stało się mniej stabilne i mniej przewidywalne w wyniku działań rosyjskich.

Polska przestała przymykać oczy na rosnące wyzwania zagrażające bezpieczeństwu, jakie stawia Rosja. Od 2013 roku Rosja jest bezpośrednio zaangażowana w dwa główne konflikty zbrojne w pobliżu granic

NATO. Zarówno w przypadku Ukrainy, jak i Syrii rosyjskie siły nadal sprawdzają swoje zdolności wojskowe, funkcjonowanie łańcucha dowodzenia, procedury i poziom interoperacyjności na polu bitwy. Te operacje wojskowe pomogły rosyjskim siłom zbrojnym zdobyć doświadczenie na polu bitwy w konwencjonalnym konflikcie. Dodatkowo ćwiczenia wojskowe, takie jak „Zapad 2017”, są narzędziem weryfikującym wnioski wyciągnięte z obu wojen i w konsekwencji pozwalającym na wyeliminowanie istniejących luk. Zachodnie i południowe rosyjskie okręgi wojskowe co najmniej od 2012 roku są głównym priorytetem programu modernizacji wojskowej. To oznacza, że jednostki w tych okręgach otrzymały najnowocześniejszy technologicznie sprzęt. Wreszcie kluczowym elementem modernizacji obu okręgów wojskowych jest stworzenie wysoce wyrafinowanych systemów antydostępowych Anti-Access/Area Denial systems (A2/AD). Obejmują one niezbędne siły powietrzne i morskie, systemy rakiet ofensywnych i obronnych (w tym Iskander, Bastion, Kalibr i S-400), możliwości cybernetyczne i elektroniczne. Militaryzacja obwodu kaliningradzkiego i Krymu doprowadziła do powstania tzw. baniek A2/AD u granic NATO, których głównym celem jest ograniczenie swobody działania Sojuszu.

Rozwój potencjału

Cele polskiej polityki obronnej zostały przedstawione w kompleksowej Koncepcji Obronnej RP w 2017 roku²¹. Dokument miał pomóc w ustaleniu priorytetów w zakresie wzmocnienia polskich zdolności odstraszania w oparciu o krajowy potencjał obronny.

Polska poważnie potraktowała modernizację swojego sprzętu wojskowego. W rzeczywistości już w 2013 roku zainicjowano projekt o nazwie „polskie kły”²² i od tego czasu Polska stale rozwija swoje możliwości uderzeniowe.

W 2013 roku Polska sfinalizowała umowę i uruchomiła norweski system pocisków przeciwlotniczych (NSM), które mogą służyć zarówno jako broń przeciwokrętowa, jak i lądowa.

Rok później Polska zamówiła w Stanach Zjednoczonych 40 zaawansowanych pocisków typu ziemia-powietrze (AGM-158A JASSM o zasięgu 370 km) wraz z pakietem modernizacyjnym dla myśliwców F-16. W grudniu 2016 roku Polska zakończyła negocjacje ze Stanami

Zjednoczonymi w celu kupna 70 pocisków SAM-158B JASSM-ER o rozszerzonym zasięgu, wynoszącym ponad 900 km. Tym sposobem Polska stała się pierwszym krajem, oprócz Stanów Zjednoczonych, który kupił taką wersję pocisku JASSM. Dzięki wykorzystaniu myśliwców F-16 i pocisku manewrującego o obniżonej wykrywalności Polska zyskuje nową i ważną zdolność w strategii odstraszania.

W 2016 roku Polska podjęła decyzję o podpisaniu umowy na zakup dodatkowej samobieżnej haubicy 96 Krab 155 mm od lokalnego producenta, Huty Stalowa Wola (pierwsze 24 Kraby zakontraktowano wcześniej). Każdy z planowanych pięciu modułów ogniowych Regina zostanie wyposażony w 24 haubice.

W kolejnych latach Polska kontynuowała ambitny program modernizacji obronności. W marcu 2018 roku Warszawa podpisała umowę wieńczącą pierwszą fazę zakupu systemu obrony przeciwrakietowej Patriot. Umowa dotyczyła dostawy dwóch baterii Patriot w 2022 roku. W rzeczywistości Warszawa nadal negocjuje z Waszyngtonem, aby kupić dodatkowe Patrioty, nowy 360-stopniowy radar i niskokosztowy pocisk przechwytyjący w ramach Fazy II.

Wreszcie w lutym 2019 roku Polska podpisała umowę na zakup systemu rakiet artyleryjskich wysokiej mobilności HIMARS. Pierwszy polski oddział HIMARS ma składać się z 18 wyrzutni gotowych do walki i dwóch wyrzutni przeznaczonych do treningu.

Cały program modernizacji opiera się na znacznie powiększonym budżecie obronnym (2,0% PKB w 2019 roku). W 2017 roku Polska wprowadziła nową ustawę, zgodnie z którą wydatki na obronność wzrosną do 2,1% PKB w 2020 roku i będą wzrastać, aż osiągną pułap 2,5% PKB w 2030 roku. Zobowiązanie to wykracza poza uzgodniony cel NATO, czyli przeznaczenie 2,0% PKB na obronę przez każdy kraj członkowski.

Artykuł 5. i wschodnia flank

Polskie stanowisko wobec art. 5. oraz kwestia wzmocnienia wschodniej flanki NATO pozostają nieugięte, a decyzje podjęte na szczycie w Warszawie w 2016 roku ugruntowały tylko polskie podejście. Obecnie w Polsce stacjonuje amerykańska wzmocniona grupa bojowa, a w Elblągu utworzono nowy oddział – Wielonarodową Dywizję Północny Wschód. Ponadto Polska przyczynia się zarówno do zwiększenia obecności NATO na Łotwie (do 200 żołnierzy i kompania

czołgów PT-91), jak i dostosowanej wysuniętej obecności NATO (tFP) w Rumunii (do 250 żołnierzy). Obecnie Polska rozważa również wsparcie inicjatywy gotowości NATO, uzgodnionej na szczycie NATO w Brukseli w 2018 roku²³.

Południowe wyzwania i operacje zarządzania kryzysowego

Polski wkład w operacje zarządzania kryzysowego na południowej flance pozostaje znaczący. W 2019 roku polskie siły zbrojne zostaną rozmieszczone m.in. w: NATO-owskiej misji Resolute Support w Afganistanie (do 400 żołnierzy), operacji Inherent Resolve i misji NATO w Iraku (do 350 żołnierzy) oraz EUFOR Sophia na Morzu Śródziemnym (do 120 żołnierzy).

Ponadto Polska podjęła decyzję o powrocie do operacji pokojowych ONZ, z których wycofała się w 2009 roku. W 2019 roku polskie oddziały zostaną rozmieszczone w tymczasowych siłach ONZ w Libanie (UNIFIL), gdzie służyły w latach 1992–2009.

Oprócz powyższego zaangażowania Polska realizowała także działania w zakresie budowania zdolności wojskowych w regionie Sahelu w 2018 roku. Warszawa postanowiła przekazać ponad 900 000 sztuk amunicji dla sił zbrojnych Czadu.

Aktualne priorytety węgierskiej polityki obronnej

Po latach niedoinwestowania, zarówno pod względem politycznym, jak i finansowym, na Węgrzech zaczęto zwracać większą uwagę na obronę narodową. Węgierski budżet obronny w 2019 roku wyniósł 1,17% PKB. Z każdym rokiem ten poziom będzie podwyższany, aż osiągnie planowaną wysokość 2% w 2024 roku²⁴. Jest to wynik dostosowywania się do ogólnej tendencji w regionie, napędzanej spadkiem bezpieczeństwa w Europie i wokół niej. Ważne jest jednak zidentyfikowanie czynników i priorytetów, które obecnie determinują główne kierunki węgierskiej polityki obronnej. Chociaż Węgry nie uważają żadnego kraju jako bezpośredniego źródła zagrożenia dla swojego bezpieczeństwa, to dostrzegają wyzwania związane z zagrożeniem bezpieczeństwa w Europie i chcą się do nich przygotować. Bezpośredni wpływ na zwiększone zainteresowanie polityką obronną ma sytuacja na południu – państwa upadające, terroryzm, nielegalna migracja, zabezpieczanie granic.

Z punktu widzenia obecnego węgierskiego przywództwa politycznego, które kładzie duży nacisk na narodową suwerenność, sam fakt, że polityka obronna stała się ważnym narzędziem w dążeniu do interesu narodowego w ramach NATO i UE, jest kluczowy. W tym kontekście aktywny i znaczący wkład w zwiększenie obecności w NATO (enhanced Forward Presence/eFP) i operacji zarządzania kryzysowego oraz udział w projektach UE PESCO postrzegane są jako ważne posunięcia służące umocnieniu pozycji Węgier w NATO i UE. Ponadto wzmocnienie zdolności obronnych Węgier jest zasadniczym elementem związanym z wzięciem większej odpowiedzialności za własną obronę i zmniejszeniem zależności od NATO, a w szczególności od Stanów Zjednoczonych.

Nie oznacza to, że Węgry oddalają się od Sojuszu lub Stanów Zjednoczonych pod względem obronności – raczej odzwierciedla to niepewność dotyczącą długoterminowej przyszłości Sojuszu i różnego postrzegania poziomu pilności zagrożeń. Ostatnio premier powiedział: Jestem jednym z tych, którzy uważają NATO za ważne, ale nie wierzę, że węgierskie bezpieczeństwo militarne mogłoby opierać się na NATO. Musimy być w stanie własnymi siłami odpierać ataki²⁵.

To oświadczenie dobrze pokazuje, jaki jest podstawowy kierunek i priorytety węgierskiej polityki obronnej w odniesieniu do podstawowych zobowiązań wobec NATO i WPBiO – czyli wkładu w działania NATO na wschodniej flance, aktywnego udziału w misjach zarządzania kryzysowego i zwiększania zdolności obronnych. Węgry działają we wszystkich wymienionych obszarach strategicznych, a wysiłki państwa są postrzegane przez Węgrów jako uzupełniające się nawzajem. Jednak od czasu ogłoszenia w ubiegłym roku wielu projektów zakupowych na najbliższe lata – program Zrínyi 2026 – to głównym tematem węgierskiej polityki obronnej wydaje się poprawa zdolności węgierskich sił zbrojnych (HDF).

Rozwój możliwości

Możliwości, jakie zapewnia nowy sprzęt – w tym wielozadaniowe śmigłowce Airbus, śmigłowce transportowe, czołgi Leopard, samobieżne haubice²⁶ – w naturalny sposób pozwolą Węgom wnieść bardziej solidny wkład w działania NATO i WPBiO, od misji zarządzania kryzysowego po siły rezerwowe. Z drugiej strony zauważalne jest, że wszystkie główne projekty rozwojowe są realizowane w czysto krajowych ramach, choć nie jest to wyjątkowa sytuacja, jeśli obserwujemy praktykę innych członków NATO i UE. Warto natomiast zwrócić uwagę na stosunkowo niewielki

udział Węgier w projektach PESCO i innych stałych formacjach wielonarodowych sił. Ogranicza to wielonarodową część współpracy, pomimo tego, że Węgry wspierają politycznie ostatnie europejskie inicjatywy obronne i własne programy rozwoju zdolności, które kładą nacisk na ten cel. Jeśli chodzi o rozwój zdolności obronnych, najistotniejszymi obszarami współpracy węgiersko-polskiej były: wyszehradzka grupa bojowa UE, szkolenia i plany ćwiczeń oraz cyberbezpieczeństwo²⁷.

Chociaż te wspólne działania były dużym osiągnięciem, ich ocena powinna być bardziej zniuansowana. Brak środków i możliwości po stronie węgierskiej był odczuwalny bowiem w wielu aspektach, a dla Węgier priorytetem okazała się polityczna wartość uczestnictwa, a nie konkretna przydatność militarna danych zdolności.

Artykuł 5 i wschodnia flanką

Jeśli chodzi o art. 5 sojuszu w odniesieniu do wschodniej flanki, to Węgry aktywnie wspierają decyzje, jakie zapadły podczas szczytów w Walii i w Warszawie, i przyczyniają się do ich realizacji. W odniesieniu do europejskich spraw obronnych Węgrów nie można dziś uznać ani za silnych „atlantystów”, ani za zagorzałych „europejczyków”. Poglądy przywódców węgierskich i polskich na temat Rosji, strategii NATO i roli USA w Europie Środkowo-Wschodniej mocno się różnią. Nie przeszkadza to jednak tym dwóm sojusznikom we współpracy w wielu obszarach praktycznych, w tym w obronie. Do najważniejszego wkładu Węgier w wysiłki Sojuszu w tym zakresie należą:

- batalion pod polskim dowództwem w Korpusie Wielonarodowym na północnym wschodzie;
- kompania piechoty w krajach bałtyckich we współpracy z innymi państwami V4;
- Misja Baltic Air Policing w 2015 i 2019 roku.

Z drugiej jednak strony Węgry odmawiają objęcia przywództwa w obszarze dotyczącym któregośkolwiek z priorytetów wynikających z art. 5. Ich rezerwa wobec współpracy z USA przy ustanawianiu obecności wojskowej Stanów na Węgrzech jest bardzo zauważalna w porównaniu do Polski czy Rumunii. Choć długo oczekiwana umowa o współpracy w dziedzinie obronności pomiędzy Stanami Zjednoczonymi a Węgrami

ostatecznie została zawarta, to wydaje się, że obecność wojskowa USA będzie prawdopodobnie znacznie mniej znacząca niż w wielu innych krajach NATO w regionie²⁸.

Wyzwania na południu i operacje zarządzania kryzysowego

Węgry nadal wnoszą znaczny wkład w stosunku do swojej wielkości w międzynarodowe operacje pokojowe, przede wszystkim w ramach NATO. Głównym obszarem, jakiemu Węgry poświęcają swoją uwagę, pozostają Bałkany Zachodnie, choć rozmieszczono znaczną liczbę żołnierzy również w Iraku i Afganistanie. Te wysiłki wojskowe są odpowiedzią na problemy z bezpieczeństwem na południu, w tym problem terroryzmu i nielegalnej migracji.

Jednym ze szczególnych aspektów tych wyzwań jest to, że od 2015 roku dotyczą one bezpośrednio Węgier, przede wszystkim w kwestii bezpieczeństwa granic. Aż do 2018 roku wzmacnianie bezpieczeństwa wzdłuż południowej granicy znacznie obciążało węgierskie siły zbrojne. Chociaż historycznie obrona granicy państwowej była misją z art. 5, z powodu charakteru obecnych wyzwań – przemytu, masowych nielegalnych przekroczeń granicy, transnarodowych sieci terrorystycznych – wiele zadań, które węgierskie siły zbrojne muszą realizować, wymaga umiejętności i zdolności nabytych podczas operacji zarządzania kryzysowego o niskiej intensywności. Wkład pozostałych państw wyszehradzkich w węgierskie bezpieczeństwo graniczne był ważny z politycznego punktu widzenia i przyczynił się do zwiększenia praktycznego wymiaru współpracy krajów V4 w zakresie bezpieczeństwa.

Wspólne interesy polsko-węgierskie w ramach współpracy NATO / UE / V4

Wzmocnienie polsko-węgierskiej współpracy w dziedzinie obronności powinno rozpocząć się od określenia wspólnych interesów dla działania w NATO, UE i Grupie Wyszehradzkiej. W obecnej i przewidywalnej sytuacji związanej z bezpieczeństwem wspólne cele powinny obejmować pięć strategicznych filarów:

- 1) *Wzmocnienie więzi transatlantyckich,*
- 2) *Rozwój zdolności obronnych,*
- 3) *Zwiększenie zakresu i liczby ćwiczeń wojskowych,*
- 4) *Przygotowanie do przyszłych konfliktów,*
- 5) *Prognozowanie stabilności na Bałkanach Zachodnich i w Europie Wschodniej.*

Obecne rozłamy w stosunkach transatlantyckich stanowią poważne wyzwanie dla bezpieczeństwa Europy Środkowej. Spójne przesłanie z Warszawy i Budapesztu o konieczności wzmocnienia więzi transatlantyckich, także w sferze militarnej, należy postrzegać jako ważny element współpracy dwustronnej. Ogólniej rzecz ujmując, stan stosunków transatlantyckich będzie zależeć również od utrzymania ścisłej współpracy z Wielką Brytanią po brexicie. Polska i Węgry muszą wykorzystać Grupę Wyszehradzką i format bukaresztańskiej 9-tki²⁹ jako strategiczne narzędzia komunikacji, aby wzmocnić to przesłanie. W praktyce zainteresowanie Polski i Węgier polega na silniejszej obecności wojsk amerykańskich w regionie. Aby osiągnąć ten cel, oba kraje powinny nadal zwiększać swoje budżety na obronę i przyczyniać się do podziału obciążeń (tj. Polska osiągając 2,5% PKB na obronność do 2030 roku, Węgry osiągając 2% PKB na obronność do 2024 roku). Oba kraje powinny dążyć do dalszego rozwoju już istniejących struktur NATO na swoich terytoriach³⁰.

Polsko-węgierska współpraca obronna, a także europejskie wysiłki obronne, muszą być procesem opartym na zdolnościach. Powinno to być szczególnie jasne przy angażowaniu się w nowe inicjatywy UE, w szczególności PESCO. Polska i Węgry powinny podkreślić, że rośnie potrzeba szybkiego zlikwidowania istniejących luk i niedociągnięć w zakresie zdolności wojskowych, szczególnie tych najpoważniejszych³¹. Ponieważ w nadchodzących latach Węgry również planują duże zakupy uzbrojenia, warto zbadać możliwości współpracy w zakresie utrzymania sprzętu i odbywania wspólnych szkoleń. Jednocześnie cel powinien być jasny: każda inicjatywa w UE nie może powielać już istniejących i dobrze ugruntowanych procesów w NATO (np. procesu planowania obrony). Ponadto polityka obronna i związane z nią inicjatywy rozwoju zdolności w ramach WPBiO powinny nadal być prowadzone na poziomie międzyrządowym.

Ćwiczenia wojskowe były ważnym spoiwem polsko-węgierskiej współpracy obronnej. Takie wielonarodowe ćwiczenia na dużą skalę, jak prowadzona przez Polaków „Anakonda” czy „Smok”, powinny

służyć jako platforma do angażowania sił polskich i węgierskich oraz zwiększania ich operacyjności. Zakres i intensywność scenariuszy ćwiczeń należy jeszcze poszerzyć, a szczególny nacisk położyć na ćwiczenia sił specjalnych.

Od czasu rosyjskiej agresji na Ukrainie w 2014 roku wojna hybrydowa stała się normą dla polityki obronnej. Bazując na charakterystyce operacji rosyjskich, można opisać wojnę hybrydową jako centralnie zaprojektowane, skoordynowane i kontrolowane użycie różnych ukrytych i jawnych taktyk, wprowadzanych środkami wojskowymi i niewojskowymi, począwszy od użycia sił konwencjonalnych, przez naciski ekonomiczne, aż do sztucznej inteligencji i operacji cybernetycznych. Masowe kampanie dezinformacyjne mające na celu kontrolowanie narracji są ważnym elementem długofalowej kampanii hybrydowej. Wszystko to ma na celu osiągnięcie wpływów politycznych, a nawet dominacji nad krajem w celu wsparcia ogólnej strategii. Zarówno Polska, jak i Węgry powinny współpracować, aby przygotować się na przyszłe konflikty, również w przestrzeni cybernetycznej.

Rekomendacje

- Grupa Wyszehradzka pozostanie siłą napędową polsko-węgierskiej współpracy obronnej. W związku z tym oba kraje powinny dążyć do wypracowania solidnej podstawy wspólnych strategii szkoleń i ćwiczeń. Koncepcja ćwiczeń NATO powinna służyć jako łącznik między regionalnymi wysiłkami a szerszą polityką Sojuszu.

• Wyszehradzka Grupa bojowa UE, zwłaszcza w takim stanie gotowości jak w drugiej połowie 2019 roku, może stać się praktycznym narzędziem dla solidnej i widocznej polsko-węgierskiej współpracy obronnej. Oba kraje, wraz z pozostałymi państwami Grupy Wyszehradzkiej, powinny zaangażować się w prace koncepcyjne nad nowym projektem V4 łączącym doświadczenie grupy bojowej UE – utworzeniem stałych modułowych sił wyszehradzkich. Krótko mówiąc, miałyby to na celu zbudowanie wspólnego pakietu sił wielkości brygady pod flagą V4. Modułowa siła może opierać się na istniejących jednostkach na poziomie batalionu i/lub brygady. Ten zestaw sił powinien być dostępny dla NATO i UE, a także jako wspólny wkład V4 dla przyszłych ope-

racji. Ustanowienie stałej siły modułowej V4 należy postrzegać jako wieloletni i złożony projekt budowania zdolności, a także regionalne rozwiązanie pozwalające sprostać zobowiązaniom członkowskim.

- W kontekście Unii Europejskiej współpraca polsko-węgierska powinna zmierzać do wzmocnienia procesów budowania zdolności, w tym w ramach PESCO. W związku z tym projekty związane z mobilnością wojskową, pośrednim wsparciem przeciwpożarowym, zagrożeniami cybernetycznymi i platformą wymiany informacji na temat reagowania na incydenty, a także zespoły szybkiego reagowania w sytuacjach kryzysowych wydają się być najbardziej stosowne. Dodatkowe projekty w przyszłości mogą obejmować rozwój zdolności operacyjnych C2, rozwój jednostek powietrznych i rozwój C2 dla logistyki. Wszystkie trzy mogą okazać się istotne w procesach rozwoju zdolności Grupy Wyszehradzkiej. Ponadto należy zbadać potencjalne nowe obszary współpracy w zakresie utrzymania i szkolenia na podobnych platformach uzbrojenia – np. czołgi Leopard – w odniesieniu do głównych projektów rozwoju zdolności.

- W NATO Węgry powinny starać się bardziej angażować w proces wzmocnienia wschodniej flanki. Mogłoby to obejmować decyzję o rozmieszczeniu nawet niewielkiego kontyngentu w jednej z grup bojowych o wzmocnionej obecności NATO (eFP). Jest to szczególnie ważne, ponieważ Polska, Czechy i Słowacja już uczestniczą w różnych grupach bojowych eFP. Ponadto oba kraje powinny dążyć do szybszego wdrożenia obietnicy rozwoju cyberbezpieczeństwa i zobowiązania do zwiększenia odporności uzgodnionego podczas szczytu NATO w Warszawie w 2016 roku.

- W kontekście zwiększania odporności szczególny nacisk w ramach współpracy polsko-węgierskiej powinien być kładziony na przygotowywanie, odstraszanie i obronę przed atakami wykorzystującymi materiał chemiczny, biologiczny, radiologiczny lub jądrowy. Cel ten można osiągnąć dzięki zintensyfikowanej współpracy w ramach NATO-wskiego Wielonarodowego Batalionu Obrony Chemicznej, Biologicznej, Radiologicznej i Nuklearnej.

- Na płaszczyźnie dwustronnej Polska i Węgry powinny dążyć do zacieśnienia współpracy w zakresie niszowych zdolności, które są już wspierane przez przynajmniej jedną ze stron. Medy-

cyna wojskowa może być punktem wyjścia w tym procesie. Dlatego Polska powinna rozważyć przystąpienie do Centrum Doskonałości Medycyny Wojskowej na Węgrzech.

dr Gergely Varga – obecnie starszy pracownik naukowy Instytutu Spraw Zagranicznych i Handlu w Budapeszcie. Specjalizuje się w bezpieczeństwie transatlantyckim, NATO, amerykańskiej polityce zagranicznej.

Dominik P. Jankowski – ekspert ds. polityki bezpieczeństwa, dyplomata i ekspert think tanków. Obecnie jest doradcą politycznym i szefem Sekcji Politycznej przy Stałej Delegacji Rzeczypospolitej Polskiej przy NATO.

Tłum. Magdalena Jakubowska

Przypisy końcowe

- ²⁰ Defence Expenditure of NATO Countries (2011-2018), NATO Press Release, 10 July 2018, p. 8. https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2018_07/20180709_180710-pr2018-91-en.pdf
- ²¹ The Defence Concept of the Republic of Poland, Ministry of National Defence, Warsaw, May 2017. http://en.mon.gov.pl/p/pliki/dokumenty/rozne/2017/07/korp_web_13_06_2017.pdf
- ²² See more: Dominik P. Jankowski, Beyond Air and Missile Defense: Modernization of the Polish Armed Forces, Issue Brief No. 132, Center for European Policy Analysis, Washington, D.C., September 2013. https://cepa.ecms.pl/sites/default/files/documents/CEPA%20Issue%20Brief%20No.%20132_Beyond%20Air%20and%20Missile%20Defense.pdf
- ²³ Brussels Summit Declaration, NATO Press Release, 11 July 2018, p. 5-6. https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2018_07/20180713_180711-summit-declaration-eng.pdf
- ²⁴ Tamás Csiki Varga: Explaining Hungarian defense policy I. – Defense spending trends, CSDS Analyses 2019/2. [https://svkk.uni-nke.hu/document/svkk-uni-nke-hu-1506332684763/CSDS_Analyses_2019_5_Explaining%20Hungarian%20Defense%20Policy%20I.%20%20Defense%20Spending%20Trends%20\(T.%20Csiki%20Varga\).pdf](https://svkk.uni-nke.hu/document/svkk-uni-nke-hu-1506332684763/CSDS_Analyses_2019_5_Explaining%20Hungarian%20Defense%20Policy%20I.%20%20Defense%20Spending%20Trends%20(T.%20Csiki%20Varga).pdf)
- ²⁵ Figyelő: Interjú Orbán Viktor miniszterelnökkel: Célunk, Hogy a Világ Nagyhatalmi Érdeltek Legyenek Hazánk Sikerében, Figyelő, 14 February 2019.
- ²⁶ Jarosław Adamowski, Hungary signs deal to buy dozens of tanks, howitzers from Germany's KMW, Defence News, 20 December 2018.
- ²⁷ Péter Stepper, Visegrad Cooperation Beyond The Polish And During The Hungarian V4 Presidency, Foreign Policy Review, Vol. 10, 2017 p. 93-107.
- ²⁸ Intellinews: Hungary and the US sign defence cooperation agreement and agree on acquisition of military equipment, 12 February 2019.

²⁹ Format 9 Bukaresztu (B9) – grupa złożona z najbardziej wysuniętych na wschód członków NATO (Bułgaria, Republika Czeska, Estonia, Węgry, Łotwa, Litwa, Polska, Rumunia i Słowacja). Format został ustanowiony w 2014 roku przez Rumunię i Polskę. Zobacz więcej: Marcin Terlikowski, Veronika Józwiak, Łukasz Ogródnik, Jakub Pieńkowski, Kinga Raś, Bukareszt 9: Realizacja obietnicy, aby stać się głosem wschodniej flanki, PISM Policy Paper nr. 4 (164), Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa, czerwiec 2018, <https://www.pism.pl/Publications/PISM-Policy-Paper-no-164>.

³⁰ Polska: Wielonarodowy Korpus Północno-Wschodni (MNC NE) w Szczecinie, Wielonarodowa Dywizja Północny Wschód (MND NE) w Elblągu, Centrum Szkolenia Sił Połączonych (JFTC) w Bydgoszczy, 3. Batalion Łączności NATO w Bydgoszczy, Grupa Integrycyjna Sił NATO (NFIU) w Bydgoszczy, NATO Polityka Wojskowy Rady Europy w Bydgoszczy, Centrum Ekspertyz Kontrwywiadu NATO w Krakowie; Węgry: NFIU w Székesfehérvár, wojskowa medycyna wojskowa NATO w Budapeszcie, strategiczne środki transportu powietrznego w bazie lotniczej Pápa.

³¹ Zobacz więcej: Douglas Barrie, Ben Barry, Henry Boyd, Marie-Louise Chagnaud, Nick Childs, Bastian Giegerich, Christian Mölling, Torben Schütz, Sprostanie wojskowemu poziomowi ambicji UE w kontekście Brexitu, IISS / DGAP Study, listopad 2018, <https://dgap.org/en/think-tank/publications/further-publications/protecting-europe>.

TRÓJKĄT BERLIN-WARSZAWA -BUDAPESZT

dr Edit Inotai
prof. Ireneusz Paweł Karolewski

Wprowadzenie

Ostatnie cztery lata przyniosły fundamentalne zmiany w stosunkach rządu polskiego i węgierskiego z Niemcami. Przemiany były napędzane przez dwa czynniki krajowe (wybory w Polsce oraz pojawienie się bardziej asertywnej linii polityki zagranicznej wewnątrz Fideszu na Węgrzech), a także zmiany zewnętrzne (różny stosunek do kryzysu uchodźczego z 2015 roku i rola Niemiec w radzeniu sobie z tym kryzysem, rozwój Grupy Wyszehradzkiej jako gracza regionalnego). Chociaż instytucje europejskie³² krytykują niedoskonałości demokracji, naruszanie zasad praworządności, wywieranie nacisków na media i sądownictwo, panuje powszechne przekonanie, że Berlin jest milczącym, ale silnym aktorem w tle, który rzuca cień na bilateralne stosunki z oboma krajami. Jednak w związku ze zbliżającymi się wyborami parlamentarnymi i prezydenckimi (w 2019 i 2020 roku) oraz stopniową zmianą w Niemczech, która rozpoczęła się od wyboru Annegret-Kramp Karrenbauer na przewodniczącą CDU, możliwe jest nagłe ocieplenie i bardziej pragmatyczne podejście na horyzoncie³³.

Węgry i Niemcy: dwulicowy związek

Od 2015 r. stosunki niemiecko-węgierskie ulegały zasadniczym zmianom. Wielokrotnie chwalone strategiczne partnerstwo z Niemcami – także jako punkt odniesienia w polityce zagranicznej i europejskiej – stopniowo sprowadzono do poziomu, na którym podkreśla się niemal wyłącznie więzi gospodarcze. Odsuwanie się od Niemiec, a zwłaszcza od linii politycznej kanclerz Merkel, jest niezwykle ze względu na fakt, że od czasu demokratycznych przemian w 1989 roku Węgry zawsze były tradycyjnym sojusznikiem Berlina. Ich stosunki dwustronne opierały się na wspólnej historii usuwania żelaznej kurtyny, ale jeszcze bardziej służył im względny brak historycznych pretensji, czego nie można powiedzieć o innych krajach Europy Środkowo-Wschodniej, zwłaszcza Polsce. Jesz-

cze nie wiadomo, czy ten, wciąż obecny, polityczny obraz z ostatnich lat okaże się trwałą tendencją, czy tylko pojedynczym rozdziałem węgierskiej polityki zagranicznej.

W oficjalnym dyskursie często podkreśla się, że stosunki dwustronne są doskonałe, ale potem dodaje się, że „szczególnie w sferze stosunków gospodarczych”³⁴. Relacje te w istocie mają dwa oblicza. Węgry – podobnie jak inne kraje Grupy wyszehradzkiej – są w dużym stopniu uzależnione od Niemiec zarówno pod względem handlu, jak i inwestycji. Jedna trzecia handlu zagranicznego Węgier jest związana z Niemcami, a niemieckie inwestycje są podstawą przyszłości kraju i stanowią 26% wszystkich biznesowych inwestycji zagranicznych (BIZ). Zależność gospodarcza Węgier jest szczególnie silna w sektorze motoryzacyjnym, który zatrudnia ponad 170 tys. osób, tworząc 10% PKB i jedną czwartą całego eksportu³⁵. Rząd węgierski zabiega o niemieckie firmy strategicznymi partnerstwami, subsydiami podatkowymi i bezzwrotnymi korzyściami finansowymi. Mimo że Węgry są wymienione jedynie na 14/15 miejscu w niemieckich statystykach handlowych, węgierscy politycy lubią podkreślać, że bilans handlowy między Niemcami a krajami V4 już przekracza wielkość handlu Niemiec z Francją i Włochami, co ma sugerować, że jako region mogłyby stać się potencjalną alternatywą dla Francji w Unii Europejskiej. Bez wątplenia stosunki gospodarcze między Niemcami i Węgrami są sukcesem dla obu stron i chwilowo są dla nich korzystne. Ogromna fala zamówień obronnych w 2018 r. (Śmigłowce Airbus, Leopard 2a7, artyleria samobieżna) z Niemiec wskazuje, że Węgry są gotowe zapłacić cenę większej zależności od Niemiec w zamian za pozycję jako kraju, który poważnie traktuje kwestię obronności. Ponieważ na decyzje polityczne często wpływają czynniki ekonomiczne, węgierski rząd uważa, że owocne relacje biznesowe mogą pomóc uzyskać dobre nastawienie niemieckiego rządu.

Niemniej stosunki polityczne z obecnym rządem niemieckim są obecnie bliskie zamrożeniu. Wizyty niemieckich polityków w Budapeszcie, dotychczas częste, stały się zaskakująco rzadkie, a członkowie gabinetu całkowicie unikali przedstawicieli Węgier w 2018 roku³⁶. Niemiecko-węgierskie forum, ustanowione w 1992 roku, zostało zdegradowane do poziomu forum młodzieżowego, ponieważ politycy z obu stron niechętnie spotykali się i dyskutowali na delikatne tematy. Zamiast Berlina, Fidesz szukał – i znajdował – sojuszników w niemieckiej polityce regionalnej, zwłaszcza w Bawarii, podsycając wewnętrzny spór CDU/CSU. Budapeszt nie ukrywa nadziei na złagodzenie stosunków w związku z

przejęciem przez Annegret Kramp-Karrenbauer Kancelarię. W międzyczasie Fidesz ostrożnie balansuje wewnątrz Europejskiej Partii Ludowej (EPL), aby zyskać ochronę przed atakami politycznymi na poziomie europejskim. Ten parasol ochronny – dzięki członkom partii CDU oraz CSU – do tej pory okazywał się skuteczny, a groźba wydalenia Fidesz z EPL nie zmaterializowała się.

- Można różnie interpretować to, w jaki sposób i w którym momencie niemiecko-węgierskie bilateralne więzi polityczne doznały uszczerbku. Punktem zwrotnym jest oczywiście kryzys uchodźczy z 2015 roku. Od 2015 r. niemiecka polityka otwartości staje się politycznym przekleństwem dla Fideszu i źródłem wszelkiego zła w Europie, niezależnie od szybkich zmian zachodzących w niemieckiej polityce migracyjnej i uchodźczej. Ale są jeszcze dwa wyraźne procesy, które mogły również przyczynić się do rozłamu między Berlinem i Budapesztem: w obliczu bezprecedensowego kryzysu finansowego i gospodarczego w UE, od początku trwania mandatu kanclerz Merkel, ona i rząd niemiecki skoncentrowali się w sprawach europejskich głównie na południu i zachodniej części kontynentu. Ostrzeżenie Helmuta Kohla, że Niemcy powinny być zwolennikami małych i średnich państw w Europie, nie było już istotne dla niemieckiej polityki, a w regionie pojawiło się poczucie zaniedbania. W Berlinie uważano za rzecz oczywistą, że kraje Europy Środkowej i Centralnej już zawsze pozostaną – ze względu na ich zależność ekonomiczną – niemieckimi partnerami i, jako że są członkami Unii Europejskiej, nasze podstawowe interesy będą naturalnie zbieżne.

- Równoległe do tej sytuacji, dzięki wykorzystaniu sukcesów węgierskiej gospodarki, częściowo spowodowanych ogromnymi transferami unijnymi, ale także dzięki solidnej polityce fiskalnej i agresywnemu stanowisku w debacie na temat migracji, Orbanowski rząd stopniowo się emancypował, stając się wpływowym głosem w Europie Środkowo-Wschodniej i, do pewnego stopnia, także w Unii Europejskiej. Władze Berlina i Budapesztu poróżnił nie tylko problem migracji, ale także podstawowe wartości europejskie, takie jak liberalna demokracja, rządy prawa, wielokulturowość, prawa człowieka czy wolność mediów, a ostatecznie nawet przyszłością samej Unii Europejskiej, co uczyniło dyskurs polityczny bardzo trudnym. Mimo że główne krytyczne zarzuty zostały podtrzymane przez Komisję Europejską i Parlament Europejski, Fidesz cieszył

się ochronnym parasolem ze strony EPL i niektórych polityków niemieckich. Ta kwaśna relacja z Berlinem została zrekompensowana poparciem CDU/CSU na poziomie europejskim.

Polska i Niemcy: od bliskiej współpracy do rosnącego dystansu

Stosunki polsko-niemieckie uległy wyraźnej zmianie po wyborach prezydenckich i parlamentarnych w 2015 roku, kiedy to nowy rząd utworzyła partia Prawo i Sprawiedliwość (PIS). Od tego momentu bliska współpraca w dziedzinie spraw zagranicznych ustąpiła miejsca szeregowi konfliktów, zarówno dwustronnych, jak i w stosunkach z UE. Kontrowersje budziły m.in. niemiecka krytyka naruszenia praworządności w Polsce, polityka wobec Ukrainy, problem relokacji uchodźców i bezpieczeństwa energetycznego.

Spór o praworządność jest najnowszą i najpoważniejszą przyczyną sporu między obecnym rządem polskim a Unią Europejską. Komisja Europejska rozpoczęła oficjalne śledztwo w sprawie praworządności w Polsce w styczniu 2016 r., a następnie uruchomiła art. 7 procedury³⁷. Choć Niemcy pozornie nie zabierają publicznie głosu w tej kwestii, zakulisowe rozmowy w Berlinie i Brukseli sugerują, że Niemcy zaliczają się do tych krajów, które planują powiązać standardy praworządności z płatnościami z funduszy strukturalnych. Jeśli to okaże się zbyt trudne, Berlin i Paryż mogą planować przesunięcie znacznej części budżetu UE do nowego budżetu strefy euro, co będzie pośrednio karać Polskę i Węgry.

Kryzys związany z uchodźcami i migrantami w 2015 roku był kolejną kontrowersyjną przyczyną niezgody między Warszawą i Berlinem. Polska początkowo zaakceptowała niewielką liczbę 7 tys. uchodźców, ale po zmianie rządu w 2015 roku Warszawa nie tylko odrzuciła swój udział w planie relokacji, ale stała się jej nieugiętym krytykiem, oskarżając Berlin o błędy w polityce „otwartych drzwi”, która napędzała kryzys.

Główną przyczyną sporów z Niemcami zawsze była kwestia energii, ostatnio sprawa rurociągu Nord Stream. Choć Polska podtrzymuje, że projekt szkodzi europejskiej solidarności energetycznej poprzez zwiększenie uzależnienia od rosyjskiego gazu i pozwala Rosji na szantaż wobec krajów dotychczas tranzytowych, takich jak Polska, Ukraina i Słowacja, kolejne rządy niemieckie nieprzejednanie określają projekt

jako komercyjny. W lutym 2019 roku, pomimo polskich protestów, Berlinowi udało się przełamać opór wewnątrz UE przeciwko budowie gazociągu Nord Stream 2. Ponadto, ponieważ Polska posiada największe w Europie zasoby węgla, tworzące w przybliżeniu 90% energii elektrycznej państwa, Warszawa ma lobbować na rzecz rehabilitacji węgla jako sposobu na poprawę bezpieczeństwa energetycznego, natomiast Niemcy dwoją się i troją, by ograniczyć górnictwo węglowe. Węgiel jest jednym z najbardziej zanieczyszczających źródeł energii, co stoi w sprzeczności z samą ideą przekształcenia UE w królestwo zielonej energii, wspieraną ochoczo przez Berlin.

Jeśli chodzi o stosunki zewnętrzne, jednym z priorytetów Warszawy pozostaje polityka wschodnia Unii Europejskiej. Podczas gdy Polska wyraźnie przyjęła z zadowoleniem przyszłą perspektywę członkostwa państw Partnerstwa Wschodniego w Unii, Francja i Niemcy zakwestionowały taką możliwość i zablokowały wszelkie istotne odniesienia do członkostwa w UE w dokumentach dotyczących Partnerstwa Wschodniego. Mimo to, w 2013 i 2014 roku, Polska i Niemcy odgrywały aktywną rolę w kształtowaniu polityki Unii w sprawie ukraińskiego kryzysu, a następnie wojny Rosja–Ukraina. W lutym 2014 roku, krótko po wybuchu niepokojów społecznych i gwałtownych starć w Kijowie, polscy, niemieccy i francuscy ministrowie spraw zagranicznych udali się do Kijowa, aby pracować nad porozumieniem między tamtejszą opozycją a rządem. Berlin i Warszawa również zwały szeregi w sprawie spójnej strategii pomocy Ukrainie i powstrzymania Rosji, podczas gdy Berlin aktywnie wywierał presję na rząd w Budapeszcie, by wprowadzić system sankcji przeciwko Rosji. Sytuacja uległa zmianie po 2015 roku, kiedy obecny rząd polski skrytykował nieefektywność porozumień mińskich między Niemcami, Francją, Rosją i Ukrainą oraz niekonsekwencje w polityce Niemiec.

Niepewna przyszłość trójkąta Berlin–Warszawa–Budapeszt

Lata 2019–2020 stworzą nowe możliwości dla trójkąta Berlin–Warszawa–Budapeszt. Po wyjściu Wielkiej Brytanii z UE konieczne będzie utworzenie nowej równowagi sił. W tym nowym rozdaniu Grupa Wyszehradzka – jako region, który zabezpiecza dyscyplinę finansową i solidne fundamenty makroekonomiczne – może zaoferować się jako nowy partner dla Niemiec, równoważąc pozycje Francji i krajów Europy Południowej. W konsekwencji brexitu centrum

Unii ulegnie przesunięciu w stronę Europy Środkowej, a ukierunkowanie na kwestie transatlantyckie może osłabnąć. Transatlantycki sentyment jest dodatkowo osłabiony przez wątpliwości wywołane działaniami administracji Donalda Trumpa, zarówno na polu ekonomii, jak i w obronności.

Obszarem przyszłej współpracy może być obrona i bezpieczeństwo. Grupa Wyszehradzka i Niemcy mogą bardziej zaangażować się we wspólną politykę bezpieczeństwa i obrony (WPBiO) Unii Europejskiej. Nowym miejscem współpracy mogłaby być Europejska Agencja Obrony, która pomaga w zwiększaniu potencjału zasobów wojskowych państw członkowskich oraz wprowadza rozwiązania zwiększające ich zdolności obronne.

Wzmocnią się więzy gospodarcze między Niemcami a Polską i Węgrami, ale wzrosną także obawy dotyczące różnic w wysokości wynagrodzeń. W interesie zarówno Węgier, jak i Polski leży przesunięcie zainteresowania z przemysłu czysto produkcyjnego na sektory bardziej zaawansowane technologicznie i zorientowane na przyszłość. W tym wyzwaniu pomocna może okazać się umiejętna współpraca z Niemcami.

Przyszłość Europy rysuje się mniej obiecująco: jeśli PiS odniesie sukces w nadchodzących wyborach w Polsce, przeważą napięcia na linii z Niemcami. Niezależnie od wydarzeń politycznych w następnych latach w Niemczech, jest wysoce prawdopodobne, że w Berlinie będzie rządził proeuropejski rząd sprzyjający większej integracji europejskiej. Czy wygra koalicja CDU–Zieloni, koalicja SPD–Lewica–Zieloni czy koalicja zwana jamajską (CDU–FDP–Zieloni), osiągnięcia integracji europejskiej – w tym wartości europejskie, takie jak demokracja i rządy prawa – będą broniące. Migracja może wypaść z listy kontrowersyjnych tematów, ponieważ CDU powoli dystansuje się od polityki Merkel z 2015 roku. Kwestia kwot relokacji imigrantów nie pojawi się w debacie publicznej. To od rządów na Węgrzech i w Polsce zależy, czy zakopią topór wojenny, czy też nadal będą wzniecać spory, aby mobilizować swoją potrzebne obu stronom, aby naprawić relacje, ale obie strony mogą być też politycznie zainteresowane, by trzymać wspólnego wroga poza swoimi granicami.

Sytuacja może się diametralnie zmienić, jeśli nastąpi zmiana rządu w Polsce. W tym przypadku Węgry mogą utracić najsilniejszego sojusznika (także w odniesieniu do Art. 7) i być zmuszone do poszukiwania alternatyw. Ten scenariusz będzie wyraźnie osłabiać pozycję rządu w Europie i może prowadzić albo do gestów w kierunku umiarkowanych rządów

albo odwrotnie – w kierunku radykalnych eurosceptyków. Stanowisko Berlina będzie kluczowe w pokazywaniu, jakie są podstawowe wartości i jak mogą być wykorzystane zgodnie z interesami niemieckimi i europejskimi.

Wydaje się, że rządy w Budapeszcie i Warszawie są coraz bardziej zainteresowane wzmocnieniem pragmatycznej strony współpracy z Berlinem. Oba kraje w dużym stopniu zależą od niemieckiego handlu i kapitału. Nie powiodły się próby zastąpienia niemieckiego kapitału chińskimi inwestycjami. Jednym z najskuteczniejszych narzędzi współpracy w ramach UE był zawsze tak zwany „sześciopak” i „dwupak”, umowy pakietowe oparte na powiązaniach w czasami dość odległych obszarach polityki. W tym kontekście umowy w zakresie handlu lub dotyczące wieloletnich ram finansowych można osiągnąć poprzez płatności boczne i koncesje w innych obszarach. Pod warunkiem, że wszystkie kraje są gotowe na ustępstwa i powstrzymają się od blokowania wspólnych decyzji. Obecny rząd w Warszawie boi się jakiegokolwiek spowolnienia gospodarczego (nawet nieznacznego), ponieważ może to poważnie zakwestionować jego legitymację, a tym samym wpłynąć na zbliżające się wybory. Umowy pakietowe mogą okazać się skutecznym narzędziem dalszej współpracy, ale także sposobem na wywołanie pewnych zmian instytucjonalnych w Polsce i na Węgrzech.

Zalecenia

- Zarówno Węgry, jak i Polska są zainteresowane budowaniem pragmatycznych relacji z Niemcami. Przejście do zaawansowanych i najnowocześniejszych technologii, cyfryzacja i rozwój branż zorientowanych na przyszłość jest kluczem do sukcesu dla całego regionu Europy Środkowo-Wschodniej.
- Węgry i Polska, jako dwa państwa członkowskie spoza strefy euro, dzielą zainteresowanie zablokowaniem oddzielnego budżetu strefy euro, zaproponowanego przez prezydenta Francji Emmanuela Macrona, ponieważ zmniejszyłoby to środki dostępne w ramach wieloletnich ram finansowych (WRF). Tutaj niemieckie lobby biznesowe mogłoby stać się kluczowym sojusznikiem jako główny beneficjent funduszy unijnych w regionie Europy Środkowo-Wschodniej.

- Z powodu tarć w stosunkach niemiecko-amerykańskich bezpieczeństwo staje się kluczową kwestią dla niemieckich elit politycznych. Wszelki udział Polski i Węgier w umacnianiu europejskiej architektury obronnej zostanie przyjęty przez Berlin.

- Nie należy oczekiwać znacznej poprawy dwustronnych stosunków politycznych przed końcem 2019 roku. Wybory do Parlamentu Europejskiego oraz wybory regionalne w Niemczech Wschodnich mogą wpłynąć na (nie)stabilność rządu niemieckiego, a wybory w Polsce również mogą zmienić zasady gry.

- Europejska Partia Ludowa oraz niemieckie CDU/CSU będą nadal odgrywać decydującą rolę w Unii Europejskiej. Fidesz może skorzystać ze wsparcia niemieckich polityków drugiej linii. Przybliżenie PiS do EPL może złagodzić polityczne ataki na Warszawę ze strony niemieckiej. Fidesz mógłby odegrać kluczową rolę w wypełnieniu tej luki.

- Grupa Wyszehradzka może pozostać wpływowym graczem, jeśli będzie mieć wsparcie sojuszników. Państwa członkowskie – a zwłaszcza Węgry i Polska – będą musiały wykonać pewne gesty. Osłabianie europejskiego wspólnego stanowiska i blokowanie traktatów może mieć skutek odwrotny do zamierzonego, i to w najmniej oczekiwanej formie. Żaden kraj w Europie nie osiągnie samodzielnie celu, a wsparcie ze strony Niemiec w większości przypadków jest kluczem do sukcesu.

dr Edit Inotai – analityczka w Centrum Euro-atlantyckich Analiz i Demokracji (CEID). Jest także budapesztańskim korespondentem niemieckiej telewizji ARD.

prof. Ireneusz Paweł Karolewski – kieruje Katedrą Nauk Politycznych Centrum Studiów Niemieckich i Europejskich im. Willy'ego Brandta Uniwersytetu Wrocławskiego.

Tłum. Wojciech Przybylski

- ³² Komisja Europejska wszczęła postępowanie w sprawie art. 7 przeciwko Polsce. Ta sama procedura została wszczęta przeciwko Węgrom przez Parlament Europejski. W PE odbyło się wiele przesłuchań zarówno w sprawie Polski, jak i Węgier dotyczących niezależności mediów, praworządności i praw podstawowych.
- ³³ Szczyt V4–Niemcy z 7 lutego w Bratysławie pokazał, że Niemcy są gotowe do podjęcia gestów i uznania znaczenia V4 w UE, mimo że osobiste relacje między kanclerz Merkel i premierem Orbem są wciąż zamrożone.
- ³⁴ Przedstawiając badanie opinii na temat stosunków dwustronnych, nawet przedstawiciel CDU Konrada Adenauera, Frank Spengler uznał, że relacje biznesowe przede wszystkim są dobre.
- ³⁵ https://www.pwc.com/hu/hu/kiadvanyok/assets/pdf/automotive_survey_2018.pdf
- ³⁶ Premier Viktor Orbán odwiedził Berlin w 2018 r., jednak do Węgier nie przybyli niemieccy ministrowie.
- ³⁷ Procedura dotyczyła początkowo zmian w prawie regulujących funkcjonowanie polskiego Trybunału Konstytucyjnego, które zostały podjęte przez rząd PiS w grudniu 2015 r. i później. Tymczasem Komisja Europejska rozszerzyła swoją krytykę o nowe ustawy mające na celu zmiany funkcjonowania Sądu Najwyższego i sądów powszechnych w Polsce.

SAMOTNI SOJUSZNICY: PORÓWNANIE POLSKICH I WĘGIERSKICH PERSPEKTYW NA MOŻLIWOŚCI WSPÓŁPRACY Z ROSJĄ

dr András Rácz
Antoni Wierzejski

Wstęp

Stosunki z Rosją stanowią kluczowy czynnik podziału pomiędzy Polską i Węgry, zarówno w zakresie kontaktów dwustronnych, jak i podejścia do polityki UE. Dlatego kluczowym jest by ustalić, czy nadal istnieją wspólne podstawy w tym kontekście, na których można by wzmocnić powiązania Warszawy i Budapesztu.

Rosja: czynnik tworzący coraz większe podziały na Węgrzech

Węgierskie elity są głęboko podzielone, a społeczeństwo coraz bardziej się polaryzuje pod względem stosunku do Rosji.

Polityka obronna: NATO jako czynnik dominujący

Od dwóch dekad, od 1999 roku, bezpieczeństwo i obrona Węgier są określane przez członkostwo w Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego (NATO). Zarówno strategia bezpieczeństwa narodowego³⁸, jak i krajowa strategia wojskowa³⁹ stanowczo stwierdzają, że bezpieczeństwo Węgier opiera się na dwóch filarach, Artykule 5 NATO o obronie zbiorowej oraz krajowych możliwościach. Nowa strategia bezpieczeństwa narodowego, obecnie w fazie opracowywania, podobno nie zmieni tej podstawowej orientacji⁴⁰, chociaż ostatnio premier Viktor Orbán wspominał o neutralności Austrii jako możliwej alternatywie dla Węgier⁴¹. Można zakładać, że wewnątrz węgierskiej administracji politycznej, jak i bezpieczeństwa trwa pewna walka.

Pomimo tego Węgry podjęły ostatnio ważne kroki w kierunku wzmocnienia własnych zdolności obronnych, zarówno na poziomie działań politycznych, jak i zamówień sprzętu. Te pierwsze, między innymi, polegają na wprowadzeniu podstawowych umiejętności wojskowych do szkolnictwa średniego jako przedmiotu nieobowiązkowego i przywróceniu własnych zdolności do produkcji broni i amunicji na Węgrzech. Jeżeli chodzi o zamówienia, Węgry ostatnio ogłosiły zakup broni, w tym czołgów, helikopterów, samolotów wojskowych i innego sprzętu. Jest to najbardziej kompleksowy program modernizacji wojskowej Węgier od dziesięcioleci. Poza tym. Na Węgrzech stacjonuje natowska organizacja Heavy Airlift Wing oraz Grupa Integracyjna Sił NATO. Budapeszt najprawdopodobniej podpisze ze Stanami Zjednoczonymi umowę o współpracy obronnej (DCA), otwierając drogę do bliższej współpracy między wojskami amerykańskimi i węgierskimi.

Z perspektywy Rosji, wszystkie te środki wskazują na głęboką integrację Węgier z NATO oraz, że polityka obronna kraju, zdominowana przez współpracę zarówno z NATO, jak i Stanami Zjednoczonymi, nie ulegnie zmianie. Co więcej, Narodowa Służba Wywiadu Wojskowego na Węgrzech dość aktywnie izolowała i wypierała rosyjskich agentów wywiadu z kraju⁴². Przywódcy polityczni postanowili jednak nie rozpowszechnić tych informacji; nawet sprawa Skripala została potraktowana w taki sposób, aby zminimalizować irytację Moskwy, a tym samym zabezpieczyć bliskie węgiersko-rosyjskie więzi dyplomatyczne, co jest kolejnym znakiem wewnętrznych walk elit⁴³.

Polityka zagraniczna i gospodarcza: stopniowy zwrot w kierunku Rosji

Od stycznia 2014 r. węgierska dyplomacja i administracja ministerstwa spraw zagranicznych podjęły szereg kroków, które coraz łatwiej można interpretować jako prorosyjskie. W styczniu 2014 r. rząd podpisał traktat z Rosatomem w sprawie rozbudowy elektrowni jądrowej Paks i wzięcia od Rosji ogromnej, dziesięciomiliardowej (!) linii kredytowej.

Po ponownym wyborze Orbána wiosną 2014 r., w Ministerstwie Spraw Zagranicznych nastąpiła ponowna restrukturyzacja, poszerzająca portfolio ministerstwa o ułatwienia w handlu zagranicznym. Większość wysoko postawionych dyplomatów o transatlantyckich poglądach opuściła MSZ. Trend ten zakończył się wraz z mianowaniem jesienią 2014 r. Pétera Szijjártó na nowego ministra spraw zagranicznych i handlu. Oprócz tego,

w swoim przemówieniu w lipcu 2014 r. w Băile Tușnad (Tusnádfürdő), Orbán otwarcie chwalił Rosję zarówno jako model gospodarczy, jak i polityczny⁴⁴.

Budapeszt był bardzo krytyczny wobec sankcji UE wobec Moskwy wprowadzonych w związku z agresją na Ukrainie, potępiając je jako szkodliwe dla węgierskiego eksportu rolnego, choć stale głosując za ich przedłużeniem. Kiedy wybuchł kryzys na Ukrainie, Orbán wygłosił szereg kontrowersyjnych wypowiedzi na temat Ukrainy. Od końca 2017 r. Węgry blokują kontakty Ukrainy na wysokim szczeblu zarówno z NATO, jak i UE. Według oficjalnej narracji jest to forma nacisku na Ukrainę o zmianę kontrowersyjnego prawa edukacyjnego. To blokowanie jest w ostrym kontraście z podejściem wybranym przez Polskę, Słowację, Rumunię i Bułgarię, których mniejszości podlegają również temu samemu prawu.

Niedawno dyplomacja węgierska pomogła byłemu macedońskiemu premierowi Nikoli Gruevskiemu w ucieczce z Macedonii przed wyrokiem więzienia za korupcję. Trudno zrozumieć, w jaki sposób wspieranie najbardziej znanego antynatowskiego i antyunijnego polityka Macedonii służy strategicznym interesom Węgier w regionie, jednocześnie utrudnianie integracji euroatlantyckiej Skopje jest niewątpliwie korzystne dla Moskwy.

Ostatnim krokiem najwyższych władz Węgier podjętym w kierunku faworyzowania Rosji była decyzja węgierskiego parlamentu z 5 marca 2019 r. o przeniesieniu przez moskiewski Międzynarodowy Bank Inwestycyjny (IIB) swojej siedziby do Budapesztu⁴⁵. Poza ogólnie wątpliwymi powodami finansowymi bank byłby zwolniony z wszelkich procedur prawnych prowadzonych przez węgierską administrację lub sądownictwo.

Brak środków podejmowanych na szczeblu państwowym przeciwko rosyjskiej wojnie informacyjnej

Zgodnie z tą samą logiką Węgry nie podjęły żadnych publicznych działań na szczeblu państwowym w celu przeciwdziałania wpływom i operacjom informacyjnym Rosji. To wymowny znak, że jak dotąd jedyne przewodniki na temat przeciwdziałania rosyjskiej dezinformacji w języku węgierskim zostały przygotowane przez dwa pozarządowe think tanki, Centrum Integracji Euro-Atlantyckiej i Demokracji (CEID)⁴⁶ oraz Political Capital⁴⁷, bez żadnego wsparcia ze strony rządu. W rzeczywistości rząd nie podjął żadnych publicznie widocznych środków w celu przeciwdziałania temu

zagrożeniu. Zamiast tego istnieją takie ekspertyzy, zgodnie z którymi na Węgrzech media rządowe są głównym źródłem dezinformacji i głównym kanałem napływu rosyjskich narracji⁴⁸.

Postawy społeczne: coraz bardziej prozachodnie, ale rośnie polaryzacja

Jeśli chodzi o postawy społeczne, w kategoriach ukierunkowania geopolitycznego, zgodnie z danymi GLOBSEC z 2018 r., znaczna względna większość (45%) populacji Węgier uważa, że Węgry należą do Zachodu, podczas gdy nieco więcej osób (47%) umiejscowiłby Węgry między Wschodem a Zachodem. Tymczasem wsparcie dla ukierunkowania wschodniego jest bardzo niskie, jedynie 3%⁴⁹. Dotyczy to zwłaszcza młodego pokolenia. Wśród osób w wieku od 18 do 24 lat, ukierunkowanie prozachodnie w 2018 r. cieszyło się poparciem wyższym niż 2/3 głosów (69%).

Jednak dogłębne badania pokazują, że w społeczeństwie węgierskim istnieją głębokie podziały dotyczące Rosji, w zależności od preferencji politycznych na wewnętrznej scenie partyjnej. Wyborcy partii rządzącej Fidesz są znacznie mniej krytyczni wobec Rosji niż zwolennicy partii opozycyjnych. Ponadto ostatnio pośród wyborców Fidesz prorosyjskie postawy zaczęły dominować, co jest rzeczywiście niespotykanym rozwojem sprawy patrząc na ostatnie trzy dekady⁵⁰.

Podsumowując, główną kwestią strategiczną dotyczącą stosunków z Rosją na Węgrzech jest to, jak długo rząd węgierski będzie w stanie kontynuować coraz bardziej krytyczną wobec UE i prorosyjską politykę zagraniczną, co jest ostro sprzeczne z preferencjami coraz bardziej ukierunkowanego na Zachód węgierskiego społeczeństwa, a także przeciwko transatlantyckiemu ukierunkowaniu sektora obronnego i trwającej od dziesięcioleci socjalizacji w kierunku NATO.

Rola UE w relacjach polsko-rosyjskich

Aż do 2015 roku, kiedy PiS wygrało wybory, przewagą Polski nad Rosją było jej aktywne członkostwo w UE i możliwość wpływania na politykę zagraniczną Unii wobec Moskwy. Partnerstwo wschodnie (EaP) zainicjowane w 2008 r., głównie przez Polskę i Szwecję, było najważniejszym przykładem skuteczności tej strategii. Strategia ta została

powtórzona przez ministra spraw zagranicznych Jacka Czaputowicza w przemówieniu na temat zadań polskiej polityki zagranicznej w 2018 r., kiedy powiedział, że międzynarodowa pozycja Polski wynika z jej silnej pozycji w Europie⁵¹.

Pozycja Polski w Unii Europejskiej została osłabiona ze względu na środki dyscyplinarne w Unii Europejskiej, w tym procedurę na podstawie art. 7. Strategia promowania przemian demokratycznych w Europie Wschodniej załamała się, głównie z powodu problemów z wiarygodnością.

Stało się tak, pomimo że Polska zdała sobie sprawę już w 2006 r. (podczas pierwszego rządu koalicyjnego PiS), że możliwe jest wykorzystanie członkostwa w UE w kontaktach obustronnych z Rosją. Polska zawetowała porozumienie polityczne między UE a Rosją po tym, jak Moskwa odmówiła zezwolenia na import polskiego mięsa i innych produktów spożywczych. Późniejsze zbliżenie w stosunkach polsko-rosyjskich zostało wdrożone równoległe z resetem amerykańsko-rosyjskim, ale zostało wstrzymane po katastrofie smoleńskiej 10 kwietnia 2010 r., w której zginął prezydent Lech Kaczyński, jego żona i wielu wyższych rangą urzędników państwowych i wojskowych. Oskarżenia o udział Rosji w tej tragedii ze strony partii Prawa i Sprawiedliwości oraz skandal podsłuchowy, który dotknął czołowych polityków Platformy Obywatelskiej, doprowadziły PiS do władzy. Należy wspomnieć, że cała sprawa podsłuchu została zorganizowana przez biznesmena Marka Falentę⁵², który był winien miliony rosyjskiej firmie węglowej.

Nowa Komisja Smoleńska stwierdziła, że lewe skrzydło samolotu Tu-154M zostało zniszczone w wyniku wewnętrznego wybuchu. To spowodowało dalszą nieufność pomiędzy Polską a Rosją. Tymczasem Kreml wykorzystuje ten temat, nie zwraca wraku samolotu do Polski, twierdząc, że śledztwo wciąż trwa. W rezultacie ta kwestia nadal odgrywa ważną rolę w stosunkach obustronnych i jest jednym z rosyjskich narzędzi wpływu na politykę wewnętrzną w Polsce.

Pierwszeństwo polityki wewnętrznej nad polityką zagraniczną

Polityka zagraniczna rządu Prawa i Sprawiedliwości kieruje się pierwszeństwem polityki wewnętrznej nad polityką zagraniczną. Oznacza to również, że po oficjalnej retoryce nie następują działania. Na przykład polska strategia polityki zagranicznej na lata 2017–2021 mówi, że „długofalowe osłabienie pozycji międzynarodowej zarówno Unii, jak i Sojuszu uderzałoby w podstawowe interesy Rzeczypospolitej. Sprawą

kluczową jest dziś wysiłek na rzecz ich wzmocnienia i wewnętrznej konsolidacji⁵³”, a oficjalna polityka wschodnia brzmi: „Naszą odpowiedzią jest konsekwentne wsparcie dla prowadzenia spójnej unijnej i transatlantyckiej polityki wobec Rosji⁵⁴”. Jednak wspomniana powyżej procedura praworządności przeciwko Polsce w UE, a także wysiłki zmierzające do uzyskania na zasadzie dwustronnej, zamiast konsultacji z państwami członkowskimi NATO, stałej obecności sił amerykańskich na terenie Polski, to tylko dwa przykłady tego, jak dokumenty strategiczne mijają się z czynami. Chociaż Warszawa może odwracać się od Unii Europejskiej, w przeciwieństwie do Węgier, nie oznacza to zbliżenia z Moskwą. Ważną rolę odgrywa tu bliskie położenie Rosji, a także traumatyczne doświadczenia historyczne Polski. Inna postawa dotyczy kwestii sankcji gospodarczych wobec Rosji za nielegalną aneksję Krymu i interwencji na wschodniej Ukrainie. Podczas gdy Polska znajduje się w obozie jastrzębi, Węgry Orbána potępiają sankcje.

Brak przeciwdziałania wojnie informacyjnej

Polska, podobnie jak Węgry, nie podjęła żadnych publicznych działań na szczeblu państwowym w celu przeciwdziałania wpływom i operacjom informacyjnym Rosji. Podczas gdy w Parlamencie Europejskim istnieje pewna aktywność poszczególnych polityków Prawa i Sprawiedliwości przeciwko wojnie informacyjnej Rosji⁵⁵, jednocześnie polskie media publiczne zostały przekształcone w rządowy „propagandową tubę” i stosują podobne techniki manipulacji jak RT⁵⁶ (dawniej Russia Today)⁵⁶. Jak słusznie zauważa była ambasador RP w Rosji Katarzyna Pełczyńska-Nałęcz, uderzającym jest brak działań, jeśli chodzi o ciągłą ingerencję prokremlowskiej propagandy i dezinformacji w przestrzeń informacyjną Polski.

Pomimo ogłoszenia w 2017 r. przez ówczesną premier Beatę Szydło, że w jej biurze zostanie utworzony nowy dział cyberbezpieczeństwa, obietnicy tej nie spełnił jej następca, Mateusz Morawiecki⁵⁷. Zamiast tego, co jest szczególnie uderzające, byliśmy świadkami niedawnej nominacji Adama Andruszkiewicza, antyunijnego, prorosyjskiego i probiałoruskiego polityka, który został sekretarzem stanu w Ministerstwie Cyfryzacji, jednej z najważniejszych instytucji zajmujących się cyberbezpieczeństwem⁵⁸.

Poza tym, z powodu braku funduszy, tylko garstka polskich organizacji pozarządowych prowadzi badania na temat prokremlowskiej dezinformacji i propagandy, a pełny obraz tego zagrożenia jest wciąż nieznanym

opinii publicznej. Bez większego zaangażowania państwa w ułatwianie badań, wymiany informacji lub wspieranie reakcji UE, trudno będzie zbudować odporność na propagandę i dezinformację.

W stronę dywersyfikacji energetycznej

W przeciwieństwie do Węgier, Polska ma realną możliwość dywersyfikacji dostawców energii. Warszawa przygotowuje się do poważnego przesunięcia importu energii po 2022 r., kiedy wygaśnie jej kontrakt z rosyjskim Gazpromem. Polska planuje zastąpić rosyjski gaz dostawami z rurociągów z Norwegii (Baltic Pipe) i przesyłami LNG⁵⁹.

Podczas gdy Prawo i Sprawiedliwość podejmuje kroki w celu zmniejszenia zależności od rosyjskiego gazu, import węgla z kierunku wschodniego w 2018 r. znacznie wzrósł (Polska generuje większość swojej energii elektrycznej z węgla). Dziennik Gazeta Prawna poinformował, że import ten obejmował dostawy z okupowanego Donbasu, co jest politycznie problematyczne w obliczu stanowczej postawy Polski względem agresji Kremla na Ukrainie. Ponieważ jednak antracyt jest kupowany przez prywatne firmy, stwierdzenie, że Polska importuje węgiel od separatystów, jest niesprawiedliwe⁶⁰.

Zamrożenie kanałów współpracy

Po rosyjskiej agresji na Ukrainie Polska ograniczyła swoje polityczne kontakty z Moskwą, ale utrzymywała różne kanały dialogu i współpracy technicznej. Dziś stosunki między Polską a Rosją są w rzeczywistości zamrożone i nie wydaje się by Kreml zamierzał je odblokować. Od 2013 r. nie odbyło się żadne spotkanie Polsko-Rosyjskiej Grupy do Spraw Trudnych, założonej w 2002 r. Pomimo tego, że w 2017 r. minister spraw zagranicznych Witold Waszczykowski odnowił delegację do grupy, Rosjanie odmówili spotkania⁶¹. Ponadto w maju 2018 r. szefowi Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych odmówiono wjazdu do Rosji⁶² i to samo stało się z zastępcą dyrektora Centrum Polsko-Rosyjskiego Dialogu i Porozumienia.

Podpisana w 2011 r. umowa o lokalnym ruchu granicznym również padła ofiarą napięć. Pomimo ogólnej dobrej oceny bezwizowego lokalnego ruchu granicznego dla miejscowej ludności w obu krajach (nowe możliwości biznesowe, kontakty kulturalne, naukowe i międzyludzkie), Polska zawiesiła go 4 lipca 2016 r. z powodu obaw o bezpieczeństwo przed szczytem NATO w Warszawie⁶³.

Rekomendacje

- Członkostwo w NATO i zdominowana przez NATO polityka obronna nadal jednoczy Polskę i Węgry w stosunkach z Rosją, pomimo coraz bardziej prorosyjskiej polityki zagranicznej rządu węgierskiego, co odróżnia Warszawę i Budapeszt. W związku z tym zwracanie większej uwagi i pokazywanie podobieństw obu polityk obronnych jest ważnym sposobem wzmocnienia spójności między Węgrami a Polską. Będzie to szczególnie istotne, jeśli Węgry podpiszą umowę o współpracy obronnej (DCA) ze Stanami Zjednoczonymi i jeśli Polska będzie miała więcej sił amerykańskich na swoim terytorium, co otwórzy drogę do znacznie bliższej współpracy obronnej niż wcześniej.
- Wspólne przeciwdziałanie zagrożeniom wynikającym z wyrotowej działalności Rosji jest kolejnym polem możliwej współpracy. Najnowszy przypadek, kiedy polscy radykalni nacjonaści, zatrudnieni i motywowani przez Rosję, zaatakowali mniejszość węgierską na Zakarpaciu, może służyć jako narzędzie podnoszenia świadomości społecznej na ten temat.
- Obecnie jednym z najsilniejszych czynników łączących Polskę i Węgry jest prozachodnia orientacja obu społeczeństw. Aby zachować i wzmocnić stosunki między oboma krajami, należy skupić się na społeczeństwach, a nie na politykach rządów.
- Zarówno Polska, jak i Węgry powinny zrobić więcej, aby uporać się z prokremlowską dezinformacją i propagandą zarówno w kraju, jak i poprzez udział w odpowiednich projektach międzynarodowych, ponieważ presja informacyjna Rosji osłabia również NATO.

Andras Racz – historyk i politolog. Obecnie profesor nadzwyczajny Katolickiego Uniwersytetu Pázmány Pétera. Specjalizuje się w Rosji i regionie poradzieckim, a także w węgierskiej polityce zagranicznej wobec Europy Wschodniej.

Antoni Wierzejski – dyrektor Biura Zarządu Stowarzyszenia Euroatlantyckiego w Warszawie. Ekspert od komunikacji, specjalizuje się w prokremlowskich analizach dezinformacyjnych i propagandowych w Polsce.

Tłum. Delfina Haszczyńska

Przypisy końcowe

- ³⁸ A Kormány 1035/2012. (II. 21.) Korm. határozata Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról, Budapest, 21 lutego 2012, Article 13, http://2010-2014.kormany.hu/download/f/49/70000/1035_2012_korm_határozat.pdf.
- ³⁹ Honvédelmi Minisztérium, Magyarország Nemzeti Katonai Stratégiája, Article 11, http://www.kormany.hu/download/a/40/00000/nemzeti_katonai_strategia.pdf.
- ⁴⁰ Wywiad z kompetentnym urzędnikiem, Budapest, grudzień 2018 r.
- ⁴¹ Szabolcs Panyi, Diplomatic Cable Reveals U.S. Frustrated with Orbán's Hungary, Direkt36.hu, 31 stycznia 2019, <https://www.direkt36.hu/en/turelmetlen-amerikaiak-rol-es-lavirozo-orbanrol-arulkodik-egy-bizalmas-diplomaciai-irat/>.
- ⁴² Szabolcs Panyi, Orosz diplomatákat érték kémkedésen Magyarországon, és szép csendben ki is szorították őket, 444.hu, 20 grudnia 2018, <https://444.hu/2018/12/20/orsz-diplomatakat-ertek-kemkedesen-magyarorszagon-es-szep-csendben-ki-is-szorítottak-oket>.
- ⁴³ Szabolcs Panyi, Látszólag összeugrottak a magyarok és az oroszok a Szkrípál-mérgezés miatt, de a háttérben valami más történt, 444.hu, 29 października 2018, <https://444.hu/2018/10/29/latszolog-osszeugrottak-a-magyarok-es-az-oroszok-a-szkripal-mergezes-miatt-de-a-hatterben-valami-mas-tortent>.
- ⁴⁴ Csaba Tóth, pelen teksty przemówienia Viktora Orbána w Băile Tuşnad (Tusnádfürdő) z 26 lipca 2014, Budapest Beacon, 29 lipca 2014, <https://budapestbeacon.com/full-text-of-viktor-orbans-speech-at-baile-tusnad-tusnadfurdo-of-26-july-2014/>.
- ⁴⁵ Marianna Bíró – Zoltán Kottász, Putin's bank moves to Budapest, gets all conceivable privileges and immunities, index.hu, 20 lutego 2019, https://index.hu/english/2019/02/20/international_investment_bank_russia_hungary_putin_orban_immunity_amp.
- ⁴⁶ Antoni Wierzejski (ed.): Információs háború az interneten, CEID, 2017, http://ceid.hu/wp-content/uploads/2017/07/Information-warfare-in-the-Internet_wegry_24.07.pdf.
- ⁴⁷ Patrik Szicherle, Hogyan küzdünk a dezinformáció ellen?, Political Capital, 2018, http://www.politicalcapital.hu/pc-admin/source/documents/dezinfo_guide_tanulmany_20181126.pdf.
- ⁴⁸ Példátlan az EU-van, hogy egy kormány az álhírek fő forrása, 24.hu, 8 lipca 2018, <https://24.hu/kulfold/2018/07/08/peldatlan-az-eu-ban-hogy-egy-kormany-az-ahirek-forrasa/>.
- ⁴⁹ GLOBSEC Policy Institute, GLOBSEC Trends 2018, Bratislava, 2018, <https://www.globsec.org/wp-content/uploads/2018/05/GLOBSEC-Trends-2018.pdf>.
- ⁵⁰ Péter Krekó, Oroszország a magyar közvéleményben, TÁRKI, 2018, http://www.tarki.hu/sites/default/files/trip2018/382-396_Kreko_Oroszorszag_a_magyar_kozvelemenyben.pdf.
- ⁵¹ Polish FM delivers speech on foreign policy tasks in 2018, Polska.pl, 21 marca 2018, <https://polska.pl/politics/foreign-affairs/polish-fm-delivers-speech-foreign-policy-tasks-2018/>.
- ⁵² Falenta nie stawia się do odbywania kary. Chce ulaskawienia od prezydenta, tvn24.pl, 25 lutego 2019, <https://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/marek-falenta-chce-ulaskawienia-nie-stawil-sie-do-odbywania-kary,912853.html>.
- ⁵³ Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Strategia Polskiej Polityki Zagranicznej 2017-2021, <https://www.msz.gov.pl/resource/978285e3-5684-4fcb-8d7e-d0a8bfbdb0fdb:JCR>.
- ⁵⁴ Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Poland, Russia, https://www.msz.gov.pl/en/foreign_policy/eastern_policy/russia.
- ⁵⁵ Anna Fotyga, Propaganda: "The weapons used against us are continuously evolving" (wywiad), European Parliament, 5 lutego 2019, <http://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/eu-affairs/20190130STO24604/propaganda-the-weapons-used-against-us-are-continuously-evolving>.
- ⁵⁶ Agnieszka Kublik, Piotr Gluchowski, Polska z "Wiadomości" TVP Jacka Kurskiego. Europę rządzą źli. U nas jest dobrze, bo do władzy doszedł PiS i pogonił złodziei z PO, wyborcza.pl, 6 października 2017, <http://wyborcza.pl/magazyn/7,124059,22471660,polska-z-wiadomosci-tvp-jacka-kurskiego-europa-rzadza-zi-u.html>.
- ⁵⁷ Polish PM to set up new cybersecurity department, Radio Poland, 9 października 2017, <http://thenews.pl/1/9/Artykul/329562,Polish-PM-to-set-up-new-cybersecurity-department>.
- ⁵⁸ Konrad Szczygiel, Poland's New Minister: Nationalist, Supporter of Russia, Vsquare.org, 7 stycznia 2019, <https://vsquare.org/polands-new-minister-nationalist-supporter-of-russia/>.
- ⁵⁹ Poland's PGNiG finalises deal on LNG supplies from Texas, Reuters, 19 grudnia 2018, <https://www.reuters.com/article/us-pgnig-lng/polands-pgnig-finalises-deal-on-lng-supplies-from-texas-idUSKBN1O11BL>.
- ⁶⁰ Michał Potocki, Karolina Baca-Pogorzelska, Anthracite FAQ. What's the Deal with the Donbas Coal?, Gazeta Prawna, 19 listopada 2018, <https://serwisy.gazetaprawna.pl/energetyka/artykuly/1355739,anthracite-faq-what-s-the-deal-with-the-donbas-coal.html>.
- ⁶¹ The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, Comment by the Information and Press Department on the Polish Foreign Ministry's statement regarding the Group on the Complex Issues Arising from the History of Russian-Polish Relations, 23 marca 2017, http://www.mid.ru/web/guest/kommentarii_predstavitelya/-/asset_publisher/MCZ7HQUMdqBY/content/id/2702476.
- ⁶² Russia Refuses Entry to Polish Political Scientist, Radio Free Europe / Radio Liberty, 29 maja 2018, <https://www.rferl.org/a/russia-refuses-entry-debski-polish-political-scientist/29257777.html>.
- ⁶³ Sikorski i Ławrow podpisali umowę o małym ruchu granicznym, Onet.pl, 14 December 2011, <https://wiadomosci.onet.pl/swiat/sikorski-i-lawrow-podpisali-umowe-o-malym-ruchu-granicznym/81t88>.

Książka została opublikowana przez
CEID z finansowym wsparciem od
Wacław Felczak Alapítvány.

