



Asociace
pro mezinárodní
otázky
Association
for International
Affairs

Briefing Paper 12/2011

Od rozmazleného dítěte k úspěšnému maturantovi: současný stav a budoucnost polské evropské politiky

—
Prosinec 2011

Od rozmazleného dítěte k úspěšnému maturantovi: současný stav a budoucnost polské evropské politiky

—

Vít Dostál

14. prosince 2011



Úvod

Polsko bylo ještě před pěti lety vnímáno v Evropské unii jako problémová země. Pod vedením bratrů Kaczyńských si vymohlo bezprecedentně výhodnou pozici v rozpočtové perspektivě na léta 2007–2013, na druhou stranu odmítalo akceptovat návrhy na nové smluvní uspořádání. Ostrá politika vůči Rusku, která měla zásadní přesahy i do evropské východní a energetické politiky, rétoricky nevybíravé výpovědi polských představitelů vůči Německu, jež se objevovaly v debatách k nové unijní smlouvě, a faktické či verbální upřednostňování transatlantické vazby před evropskou se přičinily o vytvoření rámce, v němž bylo Polsko zasazeno jako komplikovaný partner.

Po volbách v roce 2007 a změně vlády si velká část EU oddechla. Od nových politických elit se očekávala revize zahraniční, a tím i evropské politiky. Třebaže některé důležité akcenty zůstaly nezměněny – Polsko nadále považuje za priority východní politiku a přítomnost USA v Evropě –, obsah a způsob jejich prosazování doznal podstatných korekcí. Především v evropské politice je Polsko stále asertivnějším hráčem, nicméně díky umné rétorice i pečlivě vytvořené „proevropské“ image klíčových aktérů zahraniční politiky je dnes vnímáno spíše jako součást řešení než část problému.

Dokazuje to i končící polské předsednictví, které bylo nejvýraznější v post-lisabonském institucionálním systému. Na rozdíl od dalších středoevropských zemí, České republiky a Maďarska, zvládly předsednictví nejen byrokratické, ale i politické elity, které navíc po vyhraných volbách nakročily v nezměněném koaličním uspořádání k dalšímu čtyřletému mandátu. Kromě hodnocení posledních čtyř let evropské politiky je proto třeba se ptát, jaké priority si Polsko posíléné o předsednickou zkušenost vytýčí.

Evropská politika pod vedením Tuska a Sikorského

Ačkoli vrcholem evropské politiky první vlády Donalda Tuska bylo bezesporu právě předsednictví, neomezovaly se polské priority pouze na tuto událost. V polské evropské politice můžeme v uplynulých čtyřech letech sledovat několik klíčových oblastí.

V hospodářském rozměru integrace Polsko prosazovalo liberální politiku zaměřenou na prohlubování vnitřního trhu a odstraňování bariér, ať už v podobě nedokončené legislativy, či ve formě přechodných období. Na druhou stranu se obávalo všech rigorózních opatření v sociální a environmentální oblasti, která by snižovala konkurenční výhody polské ekonomiky. Tyto postuláty se zrcadlily také v polském stanovisku při formulaci strategie EU 2020. Tu Polsko vnímalo spíše jako nástroj pro prosazování dalších cílů v evropské politice, z nichž nejpodstatnějším byla akcentace hospodářské a sociální soudržnosti v EU, která se prolínala celou evropskou politikou Varšavy v posledních letech. Prostřednictvím této priority Polsko dlouhodobě připravovalo příznivé prostředí pro víceletý finanční rámec na léta 2014–2020, jenž by výrazně podporoval chudší regiony EU, tedy i Polsko.

Ve svém programovém prohlášení deklarovala vláda Donalda Tuska cíl přistoupit ke společné evropské měně, a to již v roce 2011. Vzhledem k hospodářskému zpomalení a vysokým deficitům státního rozpočtu, které přinesla finanční krize, však Polsko neplnilo



konvergenční kritéria a z plánu na rychlé zavedení eura sešlo. Na druhou stranu však polská vláda nikdy nezpochybnila své směřování ke společné měně, a to i přes oslabující se důvěryhodnost eura. Polsko se zapojilo do Paktu euro plus¹ a snažilo se přispět k řešení řeckých rozpočtových problémů. Tato rozhodnutí je nutné vidět ve světle obecnější obavy Polska z vytváření vícerychlostní Evropy, ve které by se mohlo jako nový a chudší stát ocitnout v nevýhodné pozici mimo hlavní proud.

Výrazné priority mělo Polsko i v energeticko-klimatické politice. Mantrou polské politiky je diverzifikace energetických zdrojů a zmenšování závislosti na Rusku, přičemž v této oblasti bylo Polsko slyšet i na evropském fóru. Na druhou stranu právě Polsko podepsalo dlouholetý kontrakt na dodávky plynu s Ruskem, který musel být zkrácen až na popud Evropské komise. Při jednáních o energeticko-klimatickém balíčku ve druhé polovině roku 2008 se Polsko postavilo do čela koalice nových členských zemí, které se obávaly negativních dopadů nové legislativy na konkurenceschopnost jejich průmyslů. Vyjednaná přechodná období byla jedním z velkých úspěchů polské evropské politiky.

Ve vnějších vztazích zanechalo Polsko nejvýraznější otisk v unijní politice vůči východním sousedům. Přes ostrou kritiku ruského angažmá ve válce v Gruzii v roce 2008 došlo v letech 2007–2011 k výraznému oteplení polsko-ruských vztahů. Tato skutečnost měla své přesahy i na evropskou rovinu. Neopakoval se již scénář summitu v Lahti v roce 2006, kdy Polskoablokovalo prohloubení vztahů mezi EU a Ruskem.

Klíčové postavení v polské východní politice však mají země Východního partnerství. Polsko disponuje dlouhodobou tradicí východní politiky, která se od jeho vstupu do EU – i před ním – odrážela v důkladné péči o tento směr unijního angažmá. Samotný koncept Východního partnerství, který se rodil v diskuzích Visegrádské skupiny, byl představen Polskem a Švédskem v roce 2008. Po jeho formálním ustavení v květnu 2009 se Varšava důsledně věnovala jeho rozvoji a implementaci. Přes řadu problémů v partnerských zemích, které brání hlubšímu rozvoji iniciativy, zůstává Polsko nejhlasilitějším advokátem tohoto směru vnější politiky EU.

Varšava se v posledních letech zasazovala rovněž o rozvoj Společné bezpečnostní a obranné politiky, aniž by přitom znevažovala transatlantickou bezpečnostní vazbu. (Ostatně v 2011 dosáhlo Polsko svého dlouhodobého bezpečnostního cíle, když byla uzavřena dohoda o trvalé přítomnosti amerických ozbrojených sil na jeho území). Na rozvoji unijní obranné politiky spolupracuje Polsko především s Německem a Francií, se kterými v prosinci 2010 prezentovalo společný plán na rozvoj operačních a plánovacích kapacit.

Výše uvedené prioritní oblasti, které rámovaly evropskou politiku pod vedením premiéra Tuska a ministra zahraniční Sikorského, měly několik výrazných společných rysů, jež ovlivňovaly schopnost dosahovat stanovených cílů.

Zprv, Polsku se dařilo realizovat účinnou personální politiku v evropských institucích. Díky přítomnosti obou vládních stran v nejsilnější politické skupině Evropského parlamentu, Evropské lidové straně, dosáhl na post předsedy Evropského parlamentu Jerzy Buzek. Januszi Lewandowskému zajistila polská vláda v Evropské komisi klíčové portfolio

¹ <http://www.euractiv.pl/gospodarka/artukul/pakt-euro-plus-z-polsk-002521>



týkající se unijního rozpočtu. V neposlední řadě se Maciej Popowski stal zástupcem generálního sekretáře Evropské služby pro vnější činnost.

Zadruhé, Varšava se ukázala být dobrým architektem širších evropských koalic. Jak ukazují příklady Východního partnerství či Společné bezpečnostní a obranné politiky, neomezila se v hledání spojenců jen na další nové členské státy. Pokud se však tvořila širší koalice „nových a chudých“ (jako například při jednáních o energeticko-klimatickém balíčku), stavělo se Polsko logicky do jejího čela.

Zatřetí, Polsko dokázalo umně promítnout své politické priority do výkonu předsednického mandátu. Na jednu stranu zvládalo úřednicko-organizační kolotoč spojený s předsednictvím, na druhou stranu prosazovalo své dlouhodobé záměry, přičemž tak činilo účinněji než ostatní post-lisabonská předsednictví. Ačkoli v řadě prioritních oblastí nebylo dosaženo výrazného pokroku, polské předsednictví se – i organizací pompézních akcí – přičinilo o to, že v nejbližší době v bruselském byrokraticko-politickém prostředí nezapadne.

Polská politická scéna navíc prošla důležitou zkouškou, když během předsednictví proběhly parlamentní volby. Ani výsledky, ani předvolební kampaň předsednictví negativně neovlivnily. Současná vládní elita se navíc těší značné popularitě v západoevropském diskurzu, což dokládá množství nejrůznějších ocenění, které polští politici obdrželi za svůj přínos k evropskému integračnímu projektu.

V neposlední řadě polskou evropskou politiku ovlivnila institucionální koncentrace evropských záležitostí pod ministerstvem zahraničních věcí, které tím získalo kvalitní odborné a analytické zázemí nacházející se dříve v Úřadu výboru pro evropskou integraci. Třebaže byl tento krok vysvětlován jako vynucený předsednictvím v Radě EU, nelze čekat změnu stávající struktury ani po jeho skončení. Spolupráci mezi ministerstvem zahraničí a ostatními resorty či premiérem navíc neohrožují žádné koaliční spory, neboť evropské politice jednoznačně dominuje hlavní vládní strana, Občanská platforma.

Dnešní východiska a výzvy polské evropské politiky

Tématem, na které se bude Polsko v následujících letech zaměřovat nejvíce, je jednání o víceletém finančním rámci EU. Pro polské hospodářství jsou prostředky poskytnuté z evropského rozpočtu důležitou vzpruhou a snaha získat co nejvíce peněz byla také jediným evropským předvolebním tématem. Z taktických důvodů se Varšava nesnažila o výrazný pokrok v jednáních během svého předsednictví, neboť teprve poté, co se zbaví předsednických povinností, bude se moci vložít do negociací celou vahou svého národního zájmu. Ačkoli výrazným beneficentem evropských prostředků jsou polští zemědělci², robustní Společnou zemědělskou politiku ubránilo Polsku jiné země (především Francie) a v této kapitole se Varšava soustředí spíše na technické modalitě – např. sblížení výše přímých plateb. Hlavní výzvou proto bude pro Polsko obrana kohezní politiky, na kterou musí doplácet bohatší členské státy. V kontextu problémů eurozóny se rozhodně nejedná o lehký úkol.

² Po vstupu do EU se také výrazně zlepšil obraz EU mezi obyvateli venkova.



Briefing Paper 12/2011

Od rozmazleného dítěte k úspěšnému maturantovi: současný stav a budoucnost polské evropské politiky

–
Prosinec 2011

S širším tématem hospodářské a sociální koheze se váže další polská priorita příštích let – odmítání vícerychlostní EU. Polsko se bude snažit, aby se v rámci EU neocitlo v periferním postavení. Je si totiž vědomo, že vytváření silnější (a bohatšího) jádra ze zemí platících eurem oproti chudší skupině převážně východoevropských nečlenů eurozóny by mělo neblahý vliv nejen na podobu finančního rámce, ale také na dlouhodobé postavení v EU obecně. I z tohoto důvodu se na prosincové Evropské radě Polsko připojilo k dohodě EU-17+, ačkoli se dříve zasazovalo o hledání řešení akceptovatelného pro celou sedmadvacítku.

Polsko také bude nadále zdůrazňovat svou vůli přijmout společnou měnu. K přechodu na euro však v Polsku pravděpodobně do roku 2015 nedojde, a to jak z důvodů pragmatických, tak i kvůli neplnění kritérií. Tento cíl má nicméně výrazný politický deklaratorní význam při širších debatách o budoucnosti EU a roli Polska v ní, kterého si je polská vláda Donalda Tuska vědoma.

Ve vnějších vztazích bude nadále hrát prim rozvíjení východní politiky EU. Nové paradigma Východního partnerství pod heslem „more for more and less for less“, které slibuje partnerským zemím více unijní pomoci výměnou za domácí reformy a naopak méně angažovanosti při liknavém přístupu, se shoduje s polskými představami. Varšava je stále více unavena chováním zemí jako Ukrajina a tvrdí, že nemůže podporovat jejich evropskou integraci více, než ony samy. I přes nepříznivý vývoj se Polsko bude orientovat na organickou práci skrze programy rozvíjející občanskou společnost a demokracii. Projekt Evropské nadace pro demokracii, představený Radosławem Sikorským a protlačený mezi unijní iniciativy, jde právě tímto směrem.

Nová polská vláda neopustí ani témata Společné bezpečnostní a obranné politiky a energetiky. Vojenská spolupráce je jednou z mála oblastí, v nichž Polsko patří mezi nejdůležitější unijní hráče. I do této problematiky se bude snažit zapojit východoevropské země. V energetice se zaměří na novou legislativu týkající se břidličného plynu, jehož plánovaná masivní těžba v Polsku by mohla narazit na vysoké ekologické nároky, a na ochranu jádra, neboť Varšava chce budovat svou první jadernou elektrárnu.

Závěr

Polsko se za poslední čtyři roky posunulo od defenzivního a negativního (byť i přesto důležitého) hráče k proaktivní evropské politice vycházející z jasně definovaných středně- i dlouhodobých cílů a ze schopnosti budovat akceschopné koalice. Cílem polské zahraniční politiky prováděné v duchu hesla „více Evropy“ je dosažení výjimečné pozice mezi členskými státy, která by co do důležitosti byla jen těsně za Francií a Německem a zároveň před Španělskem či Itálií. Prostředkem bude zdůrazňování hospodářské a politické soudržnosti Unie, která by odstranila hlavní faktický nedostatek Polska, tedy slabší ekonomickou výkonnost. Zároveň se bude Varšava vyhýbat perifernímu postavení, či – lépe řečeno – bude chtít být u všeho, co se bude v EU dít. Možné negativní politické důsledky neúčasti na různých projektech budou při rozhodování podstatnější než případné ekonomické přínosy.

Řeč Radosława Sikorského v Berlíně na konci listopadu naznačila i další východiska polské evropské politiky, kterými jsou například obrana supranacionálních institucí před dominancí



Asociace
pro mezinárodní
otázky
Association
for International
Affairs

Briefing Paper 12/2011

Od rozmazleného dítěte k úspěšnému maturantovi: současný stav a budoucnost polské evropské politiky

—
Prosinec 2011

mezivládního paradigmatu, odvrácení se od rigidního britského postoje či očekávání výrazného německého vedení skrze krizi. Polští představitelé bezesporu nejednou zvednou hlas v pokračujících debatách o dalším uspořádání EU. Lze navíc očekávat, že buď Donald Tusk nebo Radosław Sikorski se budou ke konci svého vládního mandátu ucházet o jeden z důležitých bruselských postů.