



PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 88 (1438), 13 grudnia 2016 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (dyrektor PISM) ● Rafał Tarnogórski (redaktor prowadzący)
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Karolina Borońska-Hryniewiecka ● Anna Maria Dyrer ● Patryk Kugiel
Sebastian Płóciennik ● Patrycja Sasnal ● Marcin Terlikowski ● Tomasz Żornaczuk

Grupa Wyszehradzka z perspektywy Węgier

Veronika Józwiak

W debacie nad wyzwaniem stojącymi przed Europą Węgry mają ambicje wybić się za pomocą Grupy Wyszehradzkiej na lidera konserwatywnego nurtu politycznego w UE. Umocniły też własną pozycję w V4. Przyczyniło się do tego ich zdecydowane stanowisko w sprawie przeciwdziałania skutkom kryzysu migracyjnego. Odrzucenie obowiązkowych kwot uchodźców zjednoczyło V4 i sprawiło, że Węgry mogą być w UE postrzegane jako siła napędowa grupy. Jednocześnie bliskość stanowisk obu rządów w wielu kwestiach pozwala Węgom wykorzystywać potencjał Polski w celu wzmocnienia własnej pozycji politycznej w UE.

Wizja Europy premiera Viktora Orbána. Po zwycięstwie Fideszu w wyborach parlamentarnych w 2010 r. współpraca w regionie Europy Środkowej stała się dla Węgier kluczowa. Orbán stopniowo utwierdzał się w przekonaniu, że jego znaczenie w Europie wzrasta, a jego podejście do polityki znajduje coraz więcej naśladowców. Premier Węgier uważa, że mamy do czynienia z okresem radykalnych politycznych przewartościowań, w wyniku których kształtuje się nowy porządek światowy, a jednym z jego głównych promotorów są Węgry. W tym przekonaniu umocniły go reakcje państw Europy Środkowej, a następnie innych państw UE, na kryzys migracyjny. Orbán uważa, że zdołał narzucić politykom europejskim własny pogląd na ten kryzys, a tym samym stał się jednym z głównych ideologów polityki europejskiej. Premier Węgier przeciwstawia niewydolny politycznie i gospodarczo „Zachód” – reprezentowany także przez instytucje UE – Europie Środkowej i Grupie Wyszehradzkiej, którą stawia całej Europie za polityczny wzór i drogowskaz na drodze do odzyskania globalnego znaczenia politycznego. W tym kontekście podkreśla znaczenie cech charakterystycznych dla państw V4, jak konkurencyjność gospodarcza, oparta na szybkim wzroście, czy tradycja chrześcijańska, którą kraje regionu mają się kierować w odpowiedziach na wyzwania wewnętrzne i globalne. Z kolei Europie Zachodniej Orbán zarzuca przywiązanie do liberalizmu, który ze względu na ideologiczne podejście do praw obywatelskich i praw człowieka utrudnia rozwiązanie realnych problemów Europy.

Premier Węgier opowiada się za zwiększeniem roli państw członkowskich w procesach decyzyjnych Unii Europejskiej. Jednocześnie jako przykłady skutecznie działających państw narodowych podaje Rosję, Turcję i Chiny, których ustroje polityczne uznaje za bardziej perspektywiczne od zachodniej demokracji liberalnej. Tym można tłumaczyć zarówno sceptyczne nastawienie węgierskiego rządu do metody wspólnotowej UE, jak i wyraźne zacieśnianie relacji politycznych i gospodarczych z Rosją po 2010 r. Węgierski rząd nie postrzega bowiem Rosji jako źródła zagrożeń, ani w sensie militarnym, ani z punktu widzenia bezpieczeństwa energetycznego kraju, pomimo dużego (ok. 80%) uzależnienia Węgier od rosyjskiego gazu. Węgry nie są też zwolennikiem przedłużenia sankcji nałożonych na Rosję przez UE, choć dotychczas nie zgłosiły wobec nich formalnego sprzeciwu. Jednocześnie Orbán uważa wyniki ostatniego referendum w Wielkiej Brytanii oraz wyborów w Stanach Zjednoczonych za zjawiska potwierdzające słuszność jego wizji polityki. Umacniają go one w przekonaniu o potrzebie rezygnacji z wartości liberalnych.

Podejście Węgier do Grupy Wyszehradzkiej. Na zmianę postrzegania przez Węgry ich roli w Grupie Wyszehradzkiej wpłynęły kryzys migracyjny oraz wynik wyborów w Polsce i powstanie nowego rządu w listopadzie 2015 r. Oba wydarzenia pozwoliły Węgom narzucić partnerom z V4 własną wizję współpracy.

Latem 2015 r., gdy do Europy dotarła rekordowa liczba migrantów, jeden z ich głównych szlaków przebiegał przez Węgry. Władze węgierskie odrzucały obowiązkowe przyjmowanie uchodźców, podejmowały także radykalne działania w celu ograniczenia ich napływu (budowa ogrodzenia na granicy węgiersko-serbskiej, zmiana przepisów

wewnętrznych dotyczących udzielania azylu, kampania przeciwko imigrantom). Podejście to było krytykowane przez większość europejskich przywódców, przebiło się jednak do głównego nurtu dyskursu w UE o migracji. Wraz z polityką gospodarczą (m.in. dążenie do spełnienia kryteriów konwergencji, od kilku lat regularne zmniejszanie długu publicznego czy wprowadzenie najniższego w UE podatku dochodowego dla przedsiębiorstw od 2017 r., przy skromnym wzroście PKB) premier Węgier zaczyna budować model państwa, który staje się tematem debaty politycznej w Europie. Właśnie ze względu na szeroki europejski kontekst swoich działań Orbán zaczął się prezentować w Europie jako nieformalny przywódca Europy Środkowej. W ten sposób zaczęła go także postrzegać prasa niemiecka i francuska, która widzi w nim głównego przeciwnika rozwiązań wspólnotowych w regionie.

Współpraca z Polską stała się dla Orbána ważnym elementem umacniania własnej pozycji w regionie. Zbieżność jego poglądów w wielu kwestiach ze stanowiskiem polskiego rządu umocniła relacje polsko-węgierskie. Stały się one dla Węgier podstawą współpracy wyszehradzkiej, ponieważ dzięki nim są one w stanie stworzyć opozycję polityczną wewnątrz UE. Celom węgierskiego rządu najbardziej odpowiadałaby Unia jako wspólnota suwerennych państw narodowych, pozwalająca na podejmowanie decyzji niezależnych od stanowiska większości. Ponieważ Polska opowiada się za reformą Unii zmierzającą do ograniczenia politycznych aspiracji Komisji Europejskiej, budowanie polsko-węgierskiego sojuszu jest obecnie dla gabinetu Orbána dobrą alternatywą wobec wizji głębszej integracji. Węgry chcą upolitycznić współpracę w ramach V4 oraz relacje polsko-węgierskie, o czym świadczy akcentowanie symbolicznego wymiaru współdziałania zamiast celów pragmatycznych. W retoryce węgierskiego rządu cele te w dużym stopniu zostały zastąpione potrzebą umacniania stosunków ze względu na wspólną tożsamość regionalną, bliskość programową lub też podobne doświadczenia historyczne, przeciwstawiane idei i funkcjonowaniu UE. Pozostając na tym ideowym poziomie dyskursu politycznego, Węgry nie wysuwają nowych propozycji działań V4.

Dwoistość węgierskiego dyskursu politycznego. Przekaz polityczny węgierskiego rządu na potrzeby wewnętrzne i regionalne nie przekłada się na retorykę adresowaną na potrzeby słuchaczy spoza regionu, zwłaszcza w Brukseli, wobec której Orbán jest pragmatyczny. Premier Węgier proponuje rozwiązać kryzys wewnętrzny UE poprzez przestrzeganie postanowień obecnych traktatów UE. Dotyczy to szczególnie trzech obszarów: polityki gospodarczej (z naciskiem na dyscyplinę budżetową, potrzebę zmian strukturalnych w państwach członkowskich i stabilność finansową), ochrony granic zewnętrznych i utrzymania strefy Schengen oraz zachowania zakresu kompetencji KE. Oznacza to, że Węgry – w przeciwieństwie do Polski – nie popierają zmiany traktatów UE. Sugestie reform traktatowych ze strony węgierskiego rządu pojawiły się jedynie incydentalnie w momencie kulminacji kryzysu migracyjnego jesienią 2015 r. Obecnie Orbán zaznacza, że nie można jednoznacznie określić kierunku reform UE przed wyborami w Niemczech i we Francji w 2017 r.

O pragmatycznym podejściu do kształtowania europejskiej polityki świadczy też wyważona postawa Węgier wobec Niemiec. Po napięciach między oboma państwami w szczytowym okresie kryzysu migracyjnego Orbán próbuje stonować atmosferę swoimi wypowiedziami dla niemieckich mediów. Krytyczne uwagi pod adresem kanclerz Angeli Merkel równoważy wyrazami wielkiego uznania dla jej dokonania i niezastąpionej roli w polityce europejskiej. Deklaruje też bliski sojusz z Niemcami. Uzupełnieniem takiego nastawienia jest płynące z niższych szczebli administracji rządowej przesłanie, że krytyczne podejście Węgier do działań wspólnotowych w zakresie migracji było skierowane nie przeciw Niemcom, lecz przeciw niewydolności instytucji unijnych. Dodatkowo rząd krytykuje niemieckie centrolewicowe media za ukazywanie relacji niemiecko-węgierskich w negatywnym świetle. Takie działania pokazują, że Węgry traktują priorytetowo relacje z Niemcami, które są dla nich największym partnerem handlowym i sojusznikiem niezbędnym do budowania skutecznych koalicji wewnątrz UE.

Wnioski dla Polski. W ostatnim roku Węgry zdominowały zarówno współpracę w V4, jak i relacje polsko-węgierskie. Dzięki roli, jaką odgrywały podczas kryzysu migracyjnego, wzmocniły swoją pozycję w Grupie Wyszehradzkiej do tego stopnia, że bywają postrzegane jako kraj o największym wpływie politycznym w ugrupowaniu. Ponadto doprowadziły do tego, że odrzucenie obowiązkowych kwot redystrybucji migrantów zostało uznane za element spajający V4. Dzięki temu znalazły się w centrum uwagi europejskich sił politycznych przeciwnych przyjmowaniu uchodźców. To odróżnia Węgry od Polski, która jak dotąd nie zdołała zjednoczyć grupy wokół własnych koncepcji reformy traktatowej. Rząd w Budapeszcie powstrzymuje się od zajmowania jednoznacznego stanowiska w tej sprawie, gdyż nie widać, aby ku reformie traktatów skłaniała się większość dużych państw członkowskich. Tym samym Węgry zwiększają swój potencjał polityczny, dbając zarówno o silną pozycję w regionie, jak i o relacje z Niemcami i instytucjami UE.

Jednocześnie rząd węgierski sygnalizuje, że jest zainteresowany uczestnictwem w budowie „nowego ładu międzynarodowego”, co może oznaczać brak determinacji w obronie porządku ukształtowanego w Europie po 1989 r., którego Polska jest jednym z głównych beneficjentów. Mogą o tym świadczyć innymi różnice między rządem polskim i węgierskim w polityce wobec Rosji po jej agresji na Ukrainę. Rosja pod przywództwem prezydenta Putina jest jednym z głównych promotorów idei „nowego ładu międzynarodowego”.

Polska powinna dążyć do przywrócenia symetrii w relacjach z Węgrami, które swoją przewagą budują na aktywności premiera Orbána, jednego z najbardziej wyrazistych i doświadczonych w sprawach polityki europejskiej przywódców w Europie Środkowej. W swoich ambicjach kształtowania polityki europejskiej potrzebuje on silnego zaplecza, które dzisiaj może mu dać V4, a głównie bliska współpraca z Polską.

Polska, dążąc do współkształtowania aktywności V4, powinna zmierzać do nadawania jej praktycznego wymiaru. Może w tym celu ukierunkowywać współpracę środkowoeuropejską – obecnie w dużym stopniu upolitycznioną – na cele pragmatyczne, związane np. ze współpracą sektorową i gospodarczą. Wyznaczając obszary priorytetowe takiej współpracy, należy jednak brać pod uwagę przychylnie nastawienie Węgier do Rosji. Viktor Orbán bowiem kilkakrotnie podkreślił, że nie będzie uczestniczył w żadnych działaniach, które mogą być odebrane jako antyrosyjskie.