



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

BIULETYN

Nr 77 (1519), 8 sierpnia 2017 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski ● Bartosz Wiśniewski ● Rafał Tarnogórski
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Karolina Borońska-Hryniewiecka ● Anna Maria Dynier ● Aleksandra Gawlikowska-Fyk
Sebastian Płóciennik ● Patrycja Sasnal ● Justyna Szczudlik ● Marcin Terlikowski ● Tomasz Żornaczuk

Przewodnictwo Węgier w Grupie Wyszehradzkiej

Veronika Jóźwiak

1 lipca br. Węgry przejęły od Polski roczne przewodnictwo w Grupie Wyszehradzkiej. Jego myśl przewodnią, „V4 Connects”, ma podkreślać z jednej strony znaczenie rozwoju połączeń infrastrukturalnych w regionie, z drugiej zaś – spójność ugrupowania. Usprawniona ma zostać koordynacja wykorzystania unijnych środków na rzecz cyfryzacji i innowacyjności. Program przewodnictwa nie przedstawia jednak wspólnych propozycji związanych z możliwym pogłębieniem integracji europejskiej. Ze względu na kampanię wyborczą na Węgrzech nie można wykluczyć prób upolitycznienia przez nie współpracy wyszehradzkiej.

Wymiar unijny. W kontekście polityki europejskiej państw V4 założenia węgierskiego programu są kontynuacją postulatów polskiego przewodnictwa. Nie uwzględniają możliwości powstania francusko-niemieckiego sojuszu politycznego, który zdecydowałby o formie i obszarach pogłębienia integracji europejskiej. Węgry, podobnie jak Polska, wychodzą z założenia, że UE powinna opierać się na silnych państwach członkowskich. Dlatego zgłaszają potrzebę wzmocnienia roli parlamentów narodowych w procesie decyzyjnym Unii i skupienia się na celach jednoczących jej członków, co ma zapobiec jej fragmentaryzacji. Takim celem jest pogłębienie jednolitego rynku UE i utrzymanie czterech swobód. Ponadto w związku z planowaną na wrzesień br. wizytą prezydenta Francji w Budapeszcie Węgry uzyskały od partnerów wyszehradzkich mandat do prowadzenia z nim rozmów na temat proponowanych przez KE zmian w przepisach dotyczących pracowników delegowanych. Jednocześnie Węgry przychylnie są zastosowaniu – zgodnie z Traktatem o funkcjonowaniu UE – wzmocnionej współpracy, choć program nie precyzuje, w jakich obszarach.

W planie przewodnictwa odzwierciedlone jest węgierskie podejście do migracji i relokacji uchodźców. Węgry podkreślają, że rozwiązania kryzysu migracyjnego należy szukać poza UE. Zwracają uwagę na potrzebę uszczelnienia jej granic zewnętrznych oraz pomocy krajom tranzytowym. Akcentują zatem zewnętrzny wymiar kryzysu migracyjnego, który traktują jako problem bezpieczeństwa. Jest jednak mało prawdopodobne, by na takich postulatach było możliwe wypracowanie konsensusu między krajami wyszehradzkimi a instytucjami UE i państwami członkowskimi najbardziej dotkniętymi napływem imigrantów. Potwierdzają to zarówno wypowiedzi premiera Włoch, jak i opinia rzecznika generalnego Trybunału Sprawiedliwości UE z 26 lipca br., w której postuluje on odrzucenie zaskarżenia przez Węgry i Słowację decyzji Rady UE, dotyczącej obowiązkowego przyjmowania uchodźców.

Przedstawiciele węgierskiego rządu akcentują również wyjątkową spójność Grupy Wyszehradzkiej. Służy to eksponowaniu ich stanowiska jako poglądu bloku czterech państw UE. Jest to też sposób na występowanie w roli lidera regionu przed węgierską opinią publiczną przed wyborami parlamentarnymi, zaplanowanymi na kwiecień 2018 r. Można się zatem spodziewać dalszego wykorzystywania przez Węgry m.in. tematu migracji (również na forum V4) do celów polityki wewnętrznej.

Wymiar regionalny. Węgry wyrażają chęć bliższej współpracy w formacie V4+ z Austrią i Słowenią, szczególnie w kwestiach dotyczących migracji, integracji europejskiej Bałkanów Zachodnich oraz

bezpieczeństwa. Dlatego proponują Słowenii udział w Wyszehradzkiej Grupie Bojowej UE, zgłoszonej do dyżuru na 2019 r. Chorwacja z kolei dołączy do dotychczasowego formatu spotkań ministrów rolnictwa państw V4, Słowenii, Bułgarii i Rumunii. W tym samym składzie będą uzgadniane interesy regionu w zakresie unijnej polityki spójności. Przewodnictwo przewiduje dialog polityczny V4 z krajami nordyckimi i bałtyckimi, szczególnie w dziedzinie bezpieczeństwa. Węgry rozważają zainicjowanie wspólnego wkładu V4 w batalionowe grupy bojowe NATO w państwach bałtyckich. Potwierdziłoby to ich zaangażowanie w działania Sojuszu na jego wschodniej flance.

Węgry zakładają też wzmocnienie skuteczności V4 w oparciu o inne formaty współpracy regionalnej, w tym unijną Strategię dla Regionu Dunaju (w której również sprawują przewodnictwo) oraz Inicjatywę Trójmorza. W węgierskim programie Trójmorze jest określone jako projekt polityczny, zapewniający platformę dyskusyjną do spraw transportu i energetyki. Postęp w tych obszarach jest jednym z priorytetów węgierskiego przewodnictwa. W zakresie transportu kładzie ono nacisk na rozwój połączeń kolejowych na osi północ-południe, w przeciwieństwie do polskiego priorytetu budowy trasy Via Carpatia. W zakresie energetyki głównym celem pozostaje dokończenie korytarza gazowego północ-południe, jednak program nie precyzuje szczegółów tej inicjatywy.

Węgry chcą wzmocnić koordynację działań V4 wobec Bałkanów Zachodnich, a także wobec Partnerstwa Wschodniego, którego rewitalizacja wpisuje się w cele polskiej polityki zagranicznej. Jednak podczas gdy dla Polski priorytetowymi krajami są Ukraina, Gruzja i Białoruś, Węgry zaznaczają potrzebę poświęcenia takiej samej uwagi Armenii i szczególnie Azerbejdżanowi. Forsują zawarcie strategicznego partnerstwa między nim a UE i umocnienie z nim współpracy w dziedzinie energetyki. Dostrzegają bowiem możliwość dywersyfikacji dostaw gazu poprzez budowę korytarza zapewniającego połączenie z Gazociągami Transanatolijskim (TANAP), co ma zapewnić dostęp do surowca także z Azerbejdżanu. Wcześniejsze plany stworzenia połączenia energetycznego z tym państwem (m.in. projekt AGRI) nie powiodły się. W obliczu wyzwań na Bałkanach Zachodnich, m.in. kryzysu migracyjnego i wewnętrznych kryzysów politycznych, celem V4 jest utrzymywanie na porządku dziennym UE perspektywy członkostwa dla krajów objętych polityką rozszerzenia.

Wymiar globalny. W relacjach z partnerami pozaeuropejskimi Węgry podejmą próbę rozszerzenia na Grupę Wyszehradzką swojej koncepcji otwarcia wschodniego i globalnego, polegającej na ekspansji gospodarczej. Aspirują bowiem do roli pomostu między UE a Eurazjatycką Unią Gospodarczą. Szef węgierskiej dyplomacji Péter Szijjártó uznał za jeden z głównych celów węgierskiego przewodnictwa nawiązanie bliższych relacji w formacie V4+ z państwami Azji Centralnej. Dlatego w ramach przygotowań do przewodnictwa w V4 minister złożył w czerwcu br. wizytę w Uzbekistanie i Kazachstanie.

Ponadto Węgry chcą nawiązać bliższe relacje z Egiptem, Izraelem i krajami Unii Afrykańskiej. Izrael został określony w programie jako kluczowy partner gospodarczy i polityczny. Podczas pierwszego szczytu V4-Izrael w lipcu br. zapowiedziano współpracę w zakresie bezpieczeństwa i innowacji.

Cyfryzacja i innowacyjność. Celem węgierskiego przewodnictwa jest większe zaangażowanie krajów V4 w kształtowanie jednolitego rynku cyfrowego i nowych unijnych regulacji dotyczących przepływu danych. Zachęca też do lepszego wspólnego wykorzystania unijnych instrumentów służących poprawie cyfryzacji, badaniom i rozwojowi oraz innowacjom (m.in. inicjatywa KE dotycząca cyfryzacji europejskiego przemysłu oraz środki z programu Horyzont 2020). W V4 panuje konsensus co do potrzeby poprawy efektywności w tych dziedzinach. Państwa Grupy powinny to wykorzystać, tym bardziej że w ocenie KE nie wyróżniają się innowacyjnością. Na obszarze V4 znajdują się bowiem tylko dwa tzw. regionalne ośrodki doskonałości – Praga w Czechach i kraj bratysławski (odpowiednik województwa) w Słowacji.

Wnioski. Fakt, że w programie węgierskiego przewodnictwa V4 brakuje refleksji nad zapowiadany zmianami w kształcie integracji europejskiej, może być dla Polski problemem z dwóch powodów. Z jednej strony statyczność wyszehradzkiego stanowiska może zostać odebrana przez największe kraje UE jako podejście konfrontacyjne, niedostosowujące się do politycznych realiów. Z drugiej strony, wobec braku spójnej odpowiedzi V4 na scenariusze głębszej integracji politycznej należy liczyć się z tym, że pozostali członkowie grupy mogą nagle zrewidować swoje stanowiska. Dotyczy to zarówno kwestii, w których panuje względny konsensus wśród państw V4, w tym spraw związanych z migracją, jak i zagadnień już dziś dzielących grupę, w tym członkostwa w strefie euro. W razie przyspieszenia działań na rzecz głębszej integracji taki scenariusz jest bardzo prawdopodobny.

W interesie Polski leży lepsze wspólne wykorzystanie unijnych środków z programów na rzecz cyfryzacji i innowacyjności. Wzmocniłoby to pozytywny wizerunek V4. Ponadto Polska może skorzystać z otwartości węgierskiego przewodnictwa do tworzenia synergii pomiędzy regionalnymi platformami współpracy, aby promować cele przyświecające także Inicjatywie Trójmorza, takie jak rozwój infrastruktury. W ten sposób przyczyniłaby się do odpolitycznienia Grupy Wyszehradzkiej, która w okresie przedwyborczym może być używana przez Węgry instrumentalnie.