



„Powrót do podstaw” – kryzysowe przewodnictwo Polski w Grupie Wyszehradzkiej

Łukasz Ogrodnik, Tomasz Żornaczuk

Na początku lipca Polska objęła roczne przewodnictwo w Grupie Wyszehradzkiej (V4), która znajduje się w największym kryzysie od przystąpienia Czech, Słowacji, Polski i Węgier do UE. Jest on następstwem fundamentalnych różnic w postrzeganiu agresji Rosji na Ukrainę. Seria szczytów Grupy na początku br. służyła utrzymaniu funkcjonowania formatu wbrew pogłębiającym się podziałom, nie zaś rzeczywistemu przywróceniu współpracy politycznej. Ten sam cel przyświeca skromnemu programowi przewodnictwa Polski.

Kryzys współpracy w Grupie Wyszehradzkiej. Kryzys funkcjonowania V4 jest następstwem pełnoskalowej agresji Rosji na Ukrainę, która unaoczniała realne interesy czterech państw wyszehradzkich i tym samym różnice w ich polityce wschodniej i bezpieczeństwa. Podczas gdy Polska, [Czechy](#) i [Słowacja](#) były w światowej awangardzie wielowymiarowego wspierania Ukrainy i działań na rzecz izolowania Rosji, [Węgry](#) prowadziły sprzyjającą jej politykę. Polegała ona nie tylko na ograniczeniu dwustronnej pomocy Ukrainie do aspektu humanitarnego, lecz także na blokowaniu unijnego wsparcia dla niej i hamowaniu zacieśniania jej współpracy z NATO. Węgry próbowały jednocześnie ograniczać nakładanie sankcji na Rosję, co stanowiło wyjątek w ramach UE i Sojuszu. Wraz ze zmianą rządu na [Słowacji pod koniec 2023 r.](#) także ona zaczęła przejawiać życzliwość wobec Rosji i ograniczać wspieranie Ukrainy.

Tak wyraźny kontrast uniemożliwił kontynuowanie współpracy politycznej w V4 w uprzednim wymiarze. Niemal całkowicie zaniknęły zarówno konsultacje polityk unijnych, jak i spotkania na wysokim szczeblu. Od wybuchu wojny państwa V4 działały wspólnie jedynie w zakresie polityki energetyczno-klimatycznej, m.in. na rzecz obniżenia maksymalnego pułapu ceny gazu w stosunku do propozycji Komisji Europejskiej. Wcześniej zaś premierzy regularnie koordynowali stanowiska wobec polityk unijnych, m.in. przed Radami Europejskimi. Tymczasem przez ponad

dwa lata trwania wojny spotkali się jedynie czterokrotnie. Podobnemu zanikowi uległy m.in. kontakty ministerialne i współpraca parlamentarna. Osłabnięcie funkcjonowania V4 przejawia się także w fakcie wydania od rozpoczęcia wojny jedynie trzech wspólnych deklaracji, podczas gdy np. w roku ją poprzedzającym było ich ponad trzydzieści.

Mimo coraz głębszych podziałów w V4 wszystkim państwom Grupy zależy na utrzymaniu jej funkcjonowania. Na szczytach V4, zorganizowanych po wielu miesiącach przerwy w lutym i marcu br., premierzy, ministrowie spraw zagranicznych i przewodniczący parlamentów przy podkreśleniu różnic wskazali też na wąski konsensus. Dotyczy on oceny działań Rosji jako sprzecznych z prawem międzynarodowym, a także zasadności wsparcia humanitarnego i przy rozminowywaniu Ukrainy. Sygnalizowali jednocześnie potencjał wznowienia współpracy wyszehradzkiej w dziedzinach energetyki, migracji i rolnictwa, który jak dotąd pozostaje jednak niewykorzystany.

Skromny program przewodnictwa. Rozbieżności między państwami wyszehradzkimi w kwestiach zasadniczych przekładają się na skromny pod względem treści i objętości program polskiego przewodnictwa w Grupie. Hasłem przewodnim „powrotu do podstaw” uzasadnia potrzebę odświeżenia części pierwotnych założeń współpracy wyszehradzkiej, wśród których wskazuje wolność, prawa człowieka i praworządność oraz integrację europejską

BIULETYN PISM

i bezpieczeństwo w Europie. Dlatego przewodnictwo nie przewiduje nowych inicjatyw, lecz skupia się na priorytetach, których ogólny wydźwięk nie stanowi sporu w V4. Są nimi „bezpieczeństwo obywateli”, „konektywność” i „wyzwalanie potencjału”.

Przewodnictwo szeroko definiuje kwestie bezpieczeństwa. Oprócz zbiegającego się z nim w czasie dyżuru Wyszehradzkiej Grupy Bojowej w ramach UE, V4 będzie kontynuować ochronę przestrzeni powietrznej Słowacji w ramach natowskiej misji Air Policing, czego dotyczyła jedna z nielicznych ostatnio deklaracji wyszehradzkich. Przewodnictwo przewiduje także możliwość dalszego rozwoju m.in. działań w zakresie cyberbezpieczeństwa czy ochrony zdrowia i ludności.

Wobec bardzo ograniczonej możliwości sformułowania dążeń politycznych, sprowadzających się do już istniejących celów bezpieczeństwa, polskie przewodnictwo podniosło do rangi priorytetów programowych stałe, niepolityczne cele V4. Przewodnictwo zakłada dalsze spajanie regionu przez rozwój infrastruktury drogowej, cyfrowej i energetycznej, podkreślając przy tym bezpieczeństwo surowcowe państw V4. Wzmocnieniu społecznego, edukacyjnego, kulturalnego i turystycznego wymiaru współpracy wyszehradzkiej ma służyć z kolei korzystanie z zasobów Międzynarodowego Funduszu Wyszehradzkiego (IVF), którego roczny budżet państwa V4 chcą zwiększyć z 10 do 11 mln euro.

Skromny program koresponduje z ograniczoną formą przewodnictwa, która nie przewiduje ustalonego z góry kalendarza wydarzeń. Będzie on zależny od działań jej członków, szczególnie Węgier, co ma na celu zminimalizowanie zagrożenia zawłasczeniem działań V4 przez próby realizacji niepożądanych z perspektywy przewodnictwa interesów krajowych. Za wzór może posłużyć spotkanie premierów V4 w br., zwołane dopiero po zgodzie Węgier na akcesję Szwecji do NATO. Wyjątkiem ma być zapowiedziane już doroczne spotkanie prezydentów V4.

Minimalistyczne podejście Polski do przewodnictwa w grupie stanowi kontynuację poprzednich dwóch. [Słowackie](#) w obliczu podziałów po wybuchu wojny, oprócz hasła nakierowanego na przyszłość współpracy, głosiło potrzebę „powrotu do korzeni”, czyli skupienia się na wartościach takich jak obrona praw człowieka, a także na niekontrowersyjnych dziedzinach, np. rozwoju gospodarczym. [Czeskie](#) z kolei stawiało na rozwój infrastruktury i cele społeczno-kulturalne, wyraźniej niż słowackie podkreślając jednak konieczność pomocy Ukrainie.

Wnioski i rekomendacje. Kryzys funkcjonowania V4 jest następstwem pełnoskalowej agresji Rosji na Ukrainę.

Unaoczniała ona bowiem realne interesy czterech państw wyszehradzkich i tym samym różnice w ich polityce wschodniej i bezpieczeństwa. Ponad dwa lata od wybuchu wojny regularna i wielowymiarowa uprzednio współpraca polityczna ogranicza się do minimum pozwalającego na podtrzymanie funkcjonowania platformy – służą temu zarówno nieliczne spotkania na wysokim szczeblu politycznym, jak i wspólne deklaracje. Zanikanie aktywności V4 jest największą zmianą w [regionalnej współpracy politycznej w Europie Środkowej](#).

Wobec zasadniczych rozbieżności w V4 utrzymanie przez polskie przewodnictwo jej ograniczonych celów politycznych służy zminimalizowaniu ryzyka niewywiązania się z jego ustaleń programowych. Zakończono przewodnictwo Czech – opierające się na wąskiej, głównie społecznej agendzie i niskiej aktywności – podtrzymało współpracę wyszehradzką bez narażania się na zarzut niezrealizowania wyznaczonych priorytetów. Wyjątkiem było deklarowane przez Czechy wsparcie V4 dla Ukrainy, co okazało się niemożliwe. Zapewne dlatego tego celu, istotnego dla Polski, nie ma wśród priorytetów jej przewodnictwa w V4.

Nie oznacza to, że osiągnięcie pozostałych celów będzie łatwe. Ryzykiem skromnych efektów obarczony jest szczególnie priorytet wykorzystania V4 do rozwijania infrastruktury regionalnej. Choć została ona znacząco rozbudowana, także na osi północ-południe, wynikało to co do zasady z osiągania celów narodowych lub w najlepszym przypadku współpracy bilateralnej – w szczególności dotyczyło to interkonektorów energetycznych. Wyzwanie stanowi natomiast budowa istotnych połączeń drogowych czy kolejowych przy udziale Grupy. Mierzy się z nim także Inicjatywa Trójmorza, dla której od momentu powstania rozwój infrastruktury pozostaje trudnym do osiągnięcia celem współpracy wielostronnej. Z kolei wobec bardzo ogólnego sformułowania trzeciego priorytetu przewodnictwa, a także kontynuowania wielu aspektów współpracy edukacyjnej, kulturowej i eksperckiej – szczególnie opartej na projektach IVF – ryzyko niepowodzeń jest tu znikome.

Polska może wykorzystać przewodnictwo w V4 – które połowicznie pokrywa się z jej prezydencją w Radzie UE – do komunikowania partnerom regionalnym swoich priorytetów w UE i działań służących ich realizacji. Taka praktyka konsultacyjna jest znana zarówno w V4, jak i w innych regionalnych formatach współpracy. Sprzyja temu również fakt, że po raz pierwszy polskie przewodnictwo przypada na następujące po sobie dwie prezydencje państw wyszehradzkich w Radzie UE (w drugiej połowie br. funkcję tę będą sprawować Węgry).