



Centralna Piątka – bilans roku funkcjonowania

Łukasz Ogrodnik, Tomasz Żornaczuk

Zainicjowana w czerwcu 2020 r. platforma współpracy ministrów spraw zagranicznych Austrii, Czech, Słowenii, Słowacji i Węgier miała usprawnić koordynację zwalczania skutków pandemii COVID-19. Roczny bilans funkcjonowania Centralnej Piątki (C5) wskazuje jednak, że współpraca została poszerzona o nowe tematy i partnerów w formule C5+. W interesie Polski leży, by kwestie omawiane w ramach Centralnej Piątki były przedmiotem ściślejszej konsultacji w Grupie Wyszehradzkiej, a zaangażowanie Czech, Słowacji i Węgier w prace C5 nie odbywało się kosztem funkcjonowania V4.

Centralna Piątka jest niezinstytucjonalizowaną formułą współpracy regionalnej w Europie Środkowej. W ramach C5 odbyło się siedem spotkań, w tym jedno wirtualne i jedno na marginesie unijnego szczytu, dotychczas wyłącznie na szczeblu ministrów spraw zagranicznych. Mimo skoordynowania różnych dziedzin współpracy na jej luźny charakter wskazuje fakt, że żadne nie zostało zwięźzione wspólną pisemną deklaracją.

Motywacje powołania i kontynuacji C5. Centralna Piątka miała przede wszystkim ułatwić koordynację zarządzania kontrolami granicznymi po wybuchu pandemii. C5 powstała z inicjatywy Austrii w czerwcu ub.r., kiedy państwa europejskie luzowały restrykcje po wiosennej fali zachorowań – w tym dotyczące swobody przekraczania granic – a ograniczenia połączeń lotniczych utrudniały podróżowanie. Dlatego istotne było ułatwienie komunikacji lądowej w najbliższym sąsiedztwie, by wraz z poprawiającą się sytuacją epidemiczną przywracać ruch turystyczny. Miało to znaczenie, ponieważ w 2019 r. ok. 11% PKB Austrii i Słowenii pochodziło z turystyki. Kraje C5 nie porozumiały się jednak co do wspólnych regulacji wjazdowych, wobec czego stosowały rozwiązania unijne i dwustronne.

Mimo tego niepowodzenia za kontynuacją działań C5 stały indywidualne motywacje poszczególnych państw i chęć skorzystania z nowej platformy, by przekonywać regionalnych partnerów do swojej polityki. Dla Austrii, która jako jedyna z państw C5 graniczy ze wszystkimi jej członkami, Centralna Piątka jest kolejną platformą umożliwiającą lepszą [koordynację własnych działań w regionie](#). Z kolei Słowenia sygnalizowała możliwość

zaangażowania nowej platformy w przyspieszenie integracji państw Bałkanów Zachodnich z UE. Czechy i Słowacja – które wiosną 2020 r. przyjęły jedne z najbardziej restrykcyjnych przepisów w UE w walce z pandemią – chciały wykorzystać C5 do efektywniejszego zarządzania obostrzeniami. Z kolei Węgry, które od września 2020 r. pozostawały zamknięte dla obcokrajowców, używały Centralnej Piątki m.in. do krytyki działań Komisji Europejskiej i obrony idei szczepień rosyjskim preparatem Sputnik V.

Kierunki rozwoju współpracy. Podejmowanie tematów innych niż związane z pierwotnym celem – koordynacją kontroli granic – spowodowało, że Centralna Piątka początkowo zaczęła ewoluować w platformę konsultacji spraw związanych z podejściem UE do pandemii. Ministrowie postulowali np. przyspieszenie zatwierdzenia szczepionek przez Europejską Agencję Leków (EMA). C5 posłużyło zatem do wzmacniania głosu Węgier, które stosują niezatwierdzone przez EMA rosyjskie i chińskie preparaty. Z kolei Austria pozyskała w pierwszej kolejności poparcie państw C5 dla swojej inicjatywy tzw. zielonych paszportów – certyfikatów umożliwiających osobom zaszczepionym przeciw COVID-19 podróżowanie po UE. Z czasem tematyka spotkań wyszła jednak poza kwestie pandemiczne. Ministrowie pięciu państw, które łączy stosunkowo restrykcyjna polityka migracyjna, omówili m.in. [nowy pakt o migracji i azylu](#).

Centralna Piątka zaczęła wykazywać ambicję angażowania się w kwestie dotyczące państw trzecich. Podczas szczytu w Bratysławie w maju br. – w formacie C5+ z ministrem

spraw zagranicznych Ukrainy Dmytro Kułeba – Słowacja zadbała o wspólne poparcie dla ukraińskiej integralności terytorialnej i suwerenności, mimo że stosunki członków tej platformy z Rosją są odmienne. Z kolei spotkania C5 w Słowenii posłużyły nie tylko podjęciu rozmów o Białorusi, lecz także zapowiedzi ministra Anžego Logara, że w czasie słoweńskiej prezydencji w Radzie UE w drugiej połowie roku zorganizuje unijne szczyty z państwami Partnerstwa Wschodniego i Bałkanów Zachodnich. Co więcej, wizytę ministrów spraw zagranicznych Austrii, Czech i Słowenii w maju br. w Albanii i Macedonii Północnej Logar promował pod marką C5, do której bezpośredniego sąsiedztwa z Bałkanami odniósł się także macedoński minister Bujar Osmani. Poza tematami dotyczącymi najbliższego otoczenia UE ministrowie C5 omawiają także odleglesze wydarzenia bieżące, np. [kolejną odsłone konfliktu izraelsko-palestyńskiego](#).

Wnioski i perspektywy. Powołanie C5 wpisuje się w trend poszukiwania nowych formatów współpracy w Europie Środkowej i Wschodniej. W ostatnich latach powstały Trójkąt Lubelski (2020 r.), [Czwórka Warneńska](#) (2017 r.), [Inicjatywa Trójmorza](#) (2016 r.), [Bukareszteńska Dziewiątka](#) i [Trójkąt Sławkowski](#) (2015 r.). Uzupełniają one Grupę Wyszehradzką (1991 r.), będącą dla wszystkich jej członków najważniejszą platformą regionalną z nieporównywalnie rozbudowanymi instrumentami konsultacji i koordynacji, a także dysfunkcyjną Inicjatywę Środkowoeuropejską (1989 r.).

Pierwotne założenia współpracy C5, dotyczące regulacji przekraczania granic w czasie pandemii, nie zostały osiągnięte. Mimo to, a także mimo spadku intensywności spotkań – pierwsze cztery odbyły się w ciągu czterech miesięcy od zainicjowania C5 – kraje te kontynuowały konsultacje innych kwestii związanych z pandemią. Na trwałość C5 wskazuje jej funkcjonowanie mimo zmian ministrów spraw zagranicznych (w wypadku Czech) i tarć dwustronnych między ministrami słowackim i węgierskim, m.in. w związku z planami zmiany prawa o obywatelstwie na Słowacji. Natomiast o perspektywie kontynuacji nowej formuły współpracy świadczy wyjście poza pierwotny zakres koordynowanych działań.

Chociaż członkowie Centralnej Piątki zaprzeczają, że stanowi ona konkurencję wobec Grupy Wyszehradzkiej, może stać się nią w przypadku dalszego pogłębiania koordynacji tematyki unijnej – w tym polityki wobec sąsiedztwa – stanowiącej główną część działań V4. Szczególnie dotychczasowa aktywność pozawyszehradzkich Austrii i Słowenii – najbardziej zaangażowanych w rozwijanie nowej inicjatywy – wskazują na zainteresowanie uczynieniem z C5 swojej zasadniczej

platformy współpracy regionalnej w Europie Środkowej. Jednocześnie te państwa są najbardziej z tej piątki aktywne na Bałkanach Zachodnich. Ze względu na zainteresowanie wszystkich państw C5 tym regionem wyzwanie dla Polski może stanowić próba intensyfikacji działań w nowym formacie na Bałkanach. Istniałoby wtedy ryzyko, że część z nich mogłaby odbywać się kosztem włączenia się Czech, Słowacji i Węgier w wyszehradzkie aktywności w regionie.

Niekorzystne dla Polski jest dalsze osłabianie głosu państw środkowoeuropejskich kierowanego do wschodniego sąsiedztwa Unii. Obecne rządy Austrii, Słowenii i Węgier sympatyzują bowiem z władzami Rosji lub otwarcie wspierają niektóre jej działania. Przewaga liczebna tych państw w nowym formacie powoduje, że jeszcze trudniej niż w Grupie Wyszehradzkiej będzie o głos C5 sprzeczny z rosyjskim interesem. Dowiódł tego m.in. szczyt piątki we wrześniu 2020 r., podczas protestów na Białorusi po sfałszowanych wyborach prezydenckich, na którym – mimo podjęcia tego tematu – nie uzgodniono wspólnych konkluzji. Choć wyraźna różnica zdań sprawia, że zajęcie przez C5 stanowiska wprost przychylnego Rosji jest mało prawdopodobne, pasywność nowej grupy państw środkowoeuropejskich w kwestiach wschodnich jest niekorzystna zarówno z polskiej perspektywy, jak i dla unijnych ambicji poszerzenia obszaru bezpieczeństwa, stabilności i demokracji.

Zaangażowanie państw tworzących C5 może się zmieniać. Wyraźniejsze wsparcie jej prac przez Czechy – kosztem V4 – może nastąpić w wyniku ewentualnego zwycięstwa w październikowych wyborach parlamentarnych koalicji wyborczej Czeskiej Partii Piratów oraz Burmistrzów i Niezależnych (STAN), sceptycznej wobec V4. Z kolei ewentualna wygrana opozycji w przyszłorocznych wyborach na Węgrzech może spowodować dystansowanie się tego państwa od inicjatyw słoweńskich autorstwa konserwatywno-narodowego premiera Janeza Janšy, politycznego sojusznika premiera Viktora Orbána.

Polska inicjuje, współtworzy i wspiera nowe formaty współpracy regionalnej w Europie Środkowej. W jej interesie leży zabieganie o to, by nie dublowały one sprawdzonych mechanizmów koordynacji polityki, w tym unijnej. Dlatego niezależnie od kierunku rozwoju C5, Polska może mobilizować należących do niej partnerów wyszehradzkich do zwiększonego zaangażowania w koordynację polityki unijnej w ramach V4, szczególnie dotyczącej najbliższego otoczenia UE. Okazją do tego będzie rozpoczynające się 1 lipca br. wyszehradzkie przewodnictwo Węgier – najbliższego partnera Polski w polityce europejskiej.