



FUNDACJA
BATOREGO

IM. STEFANA

forumIdei



Polska i Trójmorze po Trumpie: szansa na nowe otwarcie?

Komentarz

Adam Balcer

Zmiana administracji prezydenckiej w USA stanowi dużą szansę dla inicjatywy Trójmorza. Ekipa Joe Bidena popiera bowiem ten format, a jednocześnie wspiera – w odróżnieniu od prezydenta Donalda Trumpa – bliską współpracę Stanów Zjednoczonych z Unią Europejską, w tym z Niemcami. Jednak najpoważniejszym wyzwaniem dla projektu Trójmorza mogą być prawdopodobne napięcia w relacjach Polski – najważniejszego kraju w regionie i głównego promotora tej inicjatywy – z Berlinem i Waszyngtonem. Będą one wynikać z polityki wewnętrznej rządu polskiego, prowadzącej do podważenia rządów prawa.

Inicjatywa Trójmorza zainaugurowana w latach 2015–2016 stała się jednym z najważniejszych „okrętów flagowych” polityki zagranicznej Polski po dojściu do władzy Prawa i Sprawiedliwości (PiS). Polaryzacja polityczna powoduje, że oceny tego projektu są w Polsce nierzadko skrajne:

bardzo pozytywne (szansa, sukces) lub bardzo negatywne (zagrożenie, porażka). Pozytywne opinie opierają się przede wszystkim na przedstawieniu Trójmorza przez polską elitę rządzącą jako skutecznego narzędzia budowy pozycji Polski jako lidera regionu, kluczowego sojusznika USA i w efekcie umocnienia wpływów naszego państwa w Europie jako jednego z głównych graczy. Ta inicjatywa wpisuje się w wizję polityki zagranicznej PiS, uznającą podmiotowość i suwerenność za kluczowe wartości w stosunkach międzynarodowych („powstanie z kolan”), i jednoznaczny proamerykanizm, szczególnie wobec administracji prezydenta Donalda Trumpa (pokrewieństwo ideowe). Większe zaangażowanie USA w Europie poprzez Trójmorze jest przez Warszawę traktowane jako gwarancja bezpieczeństwa wobec Rosji. Upodmiotowienie Polski w Europie miałyby być szczególnie ważne także wobec Niemiec, które Prawo i Sprawiedliwość (PiS) postrzega jako hegemonia.

Negatywne oceny tej inicjatywy wynikają z obaw, że może ona zagrozić członkostwu Polski w UE, stanowiąc wobec niego rodzaj alternatywy. Rzeczywiście początkowo politycy PiS przedstawiali zamysł integracji regionalnej w mniejszej lub większej opozycji wobec Europy Zachodniej i szczególnie Niemiec. Projekt szybko uzyskał także wsparcie prezydenta USA Donalda Trumpa, który był bezprecedensowo krytycznie nastawiony do Brukseli i Berlina. Równocześnie doszło do wyraźnego pogorszenia relacji Polski z Niemcami i z instytucjami unijnymi ze względu na politykę wewnętrzną rządu polskiego. Jest ona oceniana przez instytucje unijne i liczne państwa członkowskie jako podważająca rządy prawa. Jednak zaangażowanie się po 2018 roku Komisji Europejskiej i Niemiec w format Trójmorza oraz wsparcie go przez Partię Demokratyczną w USA powodują, że te obawy należy uznać za przesadne.

W ciągu pięciu lat inicjatywa Trójmorza znacznie się rozwinęła, ale można mieć zasadne zastrzeżenia do tempa jej implementacji. Szansę na zdecydowane przyspieszenie stwarza nowa administracja prezydencka Joe Bidena. Nowy prezydent popiera bowiem projekt Trójmorza, a jednocześnie opowiada się za bliską współpracą z UE, w tym z Niemcami. Ta współpraca ma opierać się także na wspólnocie wartości (rządy prawa, demokracja liberalna).

Natomiast Niemcy są jedynym dużym partnerem ekonomicznym, który odgrywa ważną – choć zróżnicowaną – rolę w życiu ekonomicznym wszystkich krajów Trójmorza. Z drugiej strony współpraca z najważniejszymi krajami regionu ma także duże znaczenie dla gospodarki Niemiec. Dotychczasowe zaangażowanie Niemiec w ten projekt jest jednak umiarkowane. Paradoksalnie w najbliższym czasie największym wyzwaniem dla rozwoju Trójmorza może okazać się... Polska, główny promotor oraz najważniejsze państwo w ramach tej inicjatywy. Nasze relacje z Niemcami i USA mogą bowiem ulec pogorszeniu ze względu na politykę wewnętrzną polskiego rządu.

Potencjał i różnorodność

Inicjatywa Trójmorza, która objęła dwunastu członków Unii położonych między Adriatykiem, Bałtykiem i Morzem Czarnym, posiada istotny potencjał polityczny, demograficzny i ekonomiczny. Uczestnikami są Austria, Bułgaria, Chorwacja, Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Polska, Rumunia, Słowacja, Słowenia i Węgry. Te państwa stanowią 45% członków UE, natomiast ich terytorium zajmuje niemal 30% powierzchni Unii. W krajach Trójmorza mieszka 25% obywateli UE i wytwarza się około 20% PKB Unii, mierzonego parytetem siły nabywczej (PPP). Ich udział w gospodarce UE w najbliższych latach prawdopodobnie wzrośnie ze względu na znacznie szybsze prognozowane tempo wzrostu ekonomicznego niż w przypadku reszty Unii. Ewentualne zacieśnienie współpracy gospodarczej między krajami Trójmorza może przyczynić się do jeszcze większego tempa wzrostu.

Region Trójmorza jest jednak zróżnicowany wewnętrznie. W jego ramach można wyróżnić jedną relatywnie dużą gospodarkę czyli Polskę (około 1/3 całego PKB PPP) oraz cztery gospodarki średniej wielkości: Rumunia, Austria, Czechy i Węgry, których PKB PPP stanowi łącznie niemal połowę ekonomicznego potencjału regionu. Są to gospodarki zbliżonych rozmiarów: od ponad 315 mld USD w przypadku Węgier do 585 mld USD w przypadku Rumunii. Pozostałe siedem krajów Trójmorza dysponuje gospodarkami zdecydowanie mniejszymi (szczególnie Chorwacja, kraje bałtyckie i Słowenia). Także rozpiętość demograficzna między członkami Trójmorza jest ogromna – np. Polska liczy 38 mln, a Estonia 1,3 mln mieszkańców¹. Współpraca ekonomiczna w ramach Trójmorza jest mocno zregionalizowana. Pribałtka to kraje zintegrowane ekonomicznie, mające rozwinięte relacje gospodarcze z Polską. Istnieją rozbudowane

1 Dane na podstawie statystyk Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ) oraz Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW).

powiązania ekonomiczne między krajami Grupy Wyszehradzkiej (V-4) oraz Austrią i Rumunią. Austria, Chorwacja i Słowenia mają także dobrze rozwiniętą współpracę ekonomiczną. Jednak generalnie dla wszystkich krajów Trójmorza kluczowi są partnerzy ekonomiczni spoza regionu (Skandynawia – dla krajów bałtyckich, Niemcy i Włochy dla pozostałych). Współpracy ekonomicznej między krajami Trójmorza na osi północ-południe najbardziej przeszkadza niewystarczający rozwój infrastruktury transportowej. Według szacunków Komisji Europejskiej podróż przez kraje Trójmorza w osi północ-południe zajmuje średnio dwa do czterech razy więcej czasu niż podróż na takim samym dystansie w państwach Europy Zachodniej i Północnej.

Wszystkie kraje Trójmorza nigdy nie znalazły się w ramach jednego organizmu państwowego. Nie istnieje między nimi taki fundament kulturowy, jak w przypadku Skandynawii. Biorąc pod uwagę różnorodność Trójmorza, można ten region określić jako Unię Europejską w miniaturze, choć na tle Zachodniej Europy jest on bardziej zróżnicowany. Połowa krajów jest w strefie euro (Austria, Słowenia, Słowacja, Litwa, Łotwa, Estonia), dwa przystąpiły niedawno do ERM II (Bułgaria i Chorwacja) i powinny w najbliższych latach wprowadzić wspólną europejską walutę. Wkrótce do ERM II może wejść Rumunia, która deklaruje gotowość przystąpienia do strefy euro. Ten cel cieszy się poparciem zdecydowanej większości Rumunów. Natomiast Czechy, Węgry i Polska nie są zainteresowane akcesją do strefy euro co najmniej w średniej perspektywie. W przypadku Polski i Czech taka polityka może liczyć na poparcie większości obywateli. Część z krajów Trójmorza nie należy do strefy Schengen (Bułgaria, Chorwacja, Rumunia). Wszystkie kraje Trójmorza oprócz Austrii należą do NATO, jednak ich nakłady na obronność są zróżnicowane proporcjonalnie do rozmiarów gospodarki. W fundamentalnych kwestiach na przykład stosunku do USA, Rosji, Turcji czy Chin, kształtu integracji UE (między innymi przywództwa Niemiec) państwa te reprezentują pełen wachlarz stanowisk. Ten kontekst międzynarodowy miał decydujący wpływ na kształt Trójmorza, który

w znacznym stopniu nie odzwierciedla początkowych intencji rządu polskiego.

Geneza i rozwój

Inicjatywa Trójmorza nie pojawiła się w próżni i jest zakorzeniona w polskiej historii. Współpraca na osi północ-południe między trzema morzami nie jest fanaberią PiS-u, ale także – wbrew temu, co twierdzi ta partia – istniała, choć na mniejszą skalę, w III RP przed 2015 rokiem. Najbliższej zjednoczenia całego obszaru Trójmorza była dynastia Jagiellonów wywodząca się z Litwy, która po unii z Polską rządziła związkiem obu państw przez blisko dwieście lat, do końca XVI wieku. Na przełomie XV i XVI wieku Jagiellonowie panowali nad zdecydowaną większością krajów Trójmorza, mając dostęp do każdego z tych mórz. Jan III Sobieski promował – choć bez sukcesów – ideę współpracy Szwecji, Rzeczypospolitej i Imperium Osmańskiego. W XIX wieku motywem przewodnim polityki księcia Adama Czartoryskiego, jako lidera polskiej emigracji, stała się idea odtworzenia – przy wsparciu brytyjskim, francuskim i tureckim – Rzeczypospolitej sfederowanej z Europą Środkową i Słowianami południowymi.

W okresie międzywojennym Polska promowała koncepcję Trzeciej Europy, czyli integracji regionu położonego między Niemcami i Włochami a ZSRR, który pod przywództwem Warszawy miał być niezależny także wobec Francji i Wielkiej Brytanii. W trakcie II wojny polski rząd emigracyjny próbował przekonać kraje regionu do utworzenia związku federacyjnego, obejmującego Polskę, Czechosłowację, Litwę i Węgry oraz ewentualnie Rumunię, który miał blisko współpracować z federacją grecko-jugosłowiańską. W 1942 roku przedstawiciele rządów emigracyjnych Czechosłowacji, Polski, Grecji i Jugosławii podpisali nawet wspólną deklarację o utworzeniu Rady Planowania Europy Środkowej i Wschodniej.

Od 1994 roku co roku odbywają się szczyty prezydentów państw Europy Środkowej. Dwukrotnie w takich spotkaniach wziął udział prezydent USA Barack Obama (2011, 2014).

Początków instytucjonalizacji inicjatywy Trójmorza należy szukać jesienią 2015 roku, gdy po wygranych wyborach prezydenckich Andrzej Duda wspólnie z prezydentką Chorwacji Kolindą Grabar-Kitarović podczas jej wizyty w Polsce zaprezentował ideę współpracy państw położonych między Bałtykiem, Adriatykiem i Morzem Czarnym. Podczas sesji Zgromadzenia ONZ we wrześniu tego samego roku doszło do spotkania w tak zwanym formacie Adriatyk–Bałtyk–Morze Czarne, w którym uczestniczyli przywódcy Polski, Bułgarii, Chorwacji, Rumunii, Słowenii, Słowacji, Austrii, Czech, Estonii, Litwy, Łotwy i Węgier. Pomysłodawcami spotkania była Chorwacja. Formalnie inicjatywa Trójmorza (pod taką nazwą) rozpoczęła się w sierpniu 2016 roku na pierwszym szczycie w Dubrowniku. Wzięło w nim wówczas udział tylko sześciu prezydentów krajów regionu, a gospodarzami były Polska i Chorwacja. Wówczas okazało się, że polskie intencje różnią się znacznie od większości pozostałych krajów regionu. Wkrótce po szczycie, we wrześniu 2016 roku, Jarosław Kaczyński, lider PiS, podczas debaty z premierem Węgier Viktorem Orbánem na Forum Ekonomicznym w Krynicy przedstawił współpracę regionalną w Europie Środkowo-Wschodniej jako wymierzoną przeciw „hegemonii” Niemiec w UE i opartą na odrębności kulturowej regionu².

W miękkiej wersji przekonanie o konieczności odnalezienia własnej drogi przez region Trójmorza przedstawił także prezydent Andrzej Duda podczas szczytu w Dubrowniku. Stwierdził, że „konieczne jest zniuansowanie układu relacji pomiędzy »centrum« i wskazanymi przez nie »peryferiami«, którego istotą jest jednokierunkowy transfer rozwiązań politycznych, ekonomicznych i kulturowych. Bardzo często abstrahuje on od

narodowej wrażliwości i lokalnego kontekstu, uwarunkowanego odmienną historią i tradycją”³.

Mniej więcej w tym samym czasie minister w Kancelarii Prezydenta Krzysztof Szczerski stwierdził, że Polsce zależy „na zacieśnianiu współpracy państw regionu przede wszystkim w zakresie rozwoju gospodarczego i infrastruktury, ale także w wymiarze bezpieczeństwa”⁴. Jednak ta retoryka nie znalazła od samego początku poparcia zdecydowanej większości państw Trójmorza. Szybko okazało się, że Trójmorze jest dla nich istotne w kontekście zacieśnienia współpracy z USA, ale nie oznacza automatycznie przeciwstawienia się Niemcom lub budowy alternatywy wobec Unii Europejskiej. Stanowiło też przede wszystkim kolejne narzędzie do pozyskania środków finansowych na realizację projektów infrastrukturalnych. Polska dla swojego stanowiska mogła znaleźć pewne zrozumienie jedynie u węgierskiego premiera Orbána, zaś od 2020 roku w pewnym stopniu u premiera Słowenii Janeza Janšy. Jednak nawet w przypadku Janšy i Orbána należy dostrzec ich wyraźnie mniej krytyczne w porównaniu z rządem polskim nastawienie do Niemiec⁵.

W efekcie deklaracja końcowa szczytu Trójmorza w Dubrowniku podkreśliła, że ożywienie współpracy regionalnej musi nastąpić „bez tworzenia struktur równoległych wobec już istniejących mechanizmów współpracy” oraz musi respektować „fundamentalne wartości i zasady Unii

2 Jarosław Kaczyński i Viktor Orbán. Panel dyskusyjny Prezesa PiS oraz Premiera Węgier w Krynicy, 6 września 2016 r., zapis dostępny na kanale Prawa i Sprawiedliwości w portalu YouTube, <https://www.youtube.com/watch?v=ds87cea0ol8>, dostępy cytowane w przypisach sprawdzone 22 stycznia 2021.

3 Wystąpienie Prezydenta RP Andrzeja Dudy podczas Dubrownik Forum 2016, 25 sierpnia 2016 r., <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta-rp/wystapienia/art,69,wystapienie-prezydenta-rp-pana-andrzeja-dudy-podczas-dubrownik-forum-2016.html>.

4 Z. Parafianowicz, M. Potocki, Szczerski: Trójmorze rośnie dzięki współpracy z Rumunią i Chorwacją [z Krzysztofem Szczerskim rozmawiają Zbigniew Parafianowicz, Michał Potocki], „Dziennik. Gazeta Prawna”, 6 września 2016 r., <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/artykuly/973435,szczerski-trojmorze-rumunia-chorwacja.html>.

5 Warto pamiętać, że Janša rządzi w czteropartyjnej koalicji i poparcie dla jego ugrupowania wynosi około 25%. Co więcej, prezydent Słowenii Borut Pahor jest związany z opozycją.

Europejskiej⁶. Bezpieczeństwo w agendzie Trójmorza zostało sprowadzone do sektora energetycznego albo dotyczącego cyfryzacji. Natomiast celem strategicznym inicjatywy Trójmorza stał się rozwój infrastruktury w wymiarze transportowym, energetycznym oraz cyfrowym w ramach UE. Nacisk został także położony na współpracę w tych sektorach z sąsiadami Trójmorza: Skandynawią, Niemcami, Włochami, Grecją, Bałkanami Zachodnimi, krajami Partnerstwa Wschodniego, a nawet Turcją i Rosją.

W roku 2017 odbył się kolejny szczyt Trójmorza w Warszawie, w którym wziął udział prezydent USA Donald Trump. Tym razem uczestniczyło w nim dziesięciu prezydentów krajów Trójmorza. Na szczycie zapadła decyzja o powołaniu Forum biznesowego. W 2018 roku na przełomowym szczycie w Bukareszcie zaakceptowano listę 48 priorytetowych projektów (następnie uległa ona korektom i wzrosła do 49). Wartość tych projektów wynosi blisko 63 mld euro. W 2020 roku na szczycie w Tallinie powiększono tę listę o 28 projektów (wartych ponad 22 mld euro). Dziś jest ich 77 o łącznej wartości ponad 85 mld euro, a ponad połowa z nich dotyczy infrastruktury transportowej, blisko 1/3 sektora energetycznego i ponad 15% cyfrowego⁷. W 2019 roku na szczycie w Lublanie zaprezentowano pierwszy raport na temat postępu ich implementacji. Analogiczne raporty mają być publikowane co roku. Podczas szczytu w Bukareszcie zapadła także decyzja o utworzeniu inwestycyjnego Funduszu Trójmorza, którego budżet ma wynosić do 5 mld euro.

Sukcesy

Kluczowymi sukcesami inicjatywy Trójmorza oprócz opisanej powyżej instytucjonalizacji są wsparcie tego zamysłu przez Waszyngton i wykształcenie się w tej sprawie ponadpartyjnego konsensusu w USA, zaangażowanie w Trójmorze Niemiec oraz Komisji Europejskiej oraz przekonanie do niej Austrii i Czech jako ważnych członków,

którzy byli do niej początkowo zdecydowanie sceptycznie nastawieni.

Donald Trump, biorąc udział w drugim szczycie w Warszawie w lipcu 2017, przyczynił się w kluczowym stopniu do uzyskania przez Trójmorze statusu ważnej inicjatywy współpracy regionalnej. W kolejnych szczytach Trójmorza brali udział wysocy rangą urzędnicy amerykańscy: w Bukareszcie (2018) i Lublanie (2019) Rick Perry, sekretarz ds. energii, natomiast w Tallinie (2020) sekretarz stanu Mike Pompeo. Trójmorze uzyskało także wsparcie finansowe administracji Trumpa. W lutym 2020 roku Stany Zjednoczone zapowiedziały przekazanie miliarda USD na inicjatywę Trójmorza. W grudniu tego samego roku Waszyngton zatwierdził 300 mln USD wsparcia dla Funduszu Trójmorza oraz zapowiedział także przekazanie pozostałych 700 mln USD poprzez doinwestowanie jednym dolarem każdego z trzech dolarów przekazanych do Funduszu przez kraje Trójmorza. Co ważniejsze, na głęboko spolaryzowanej amerykańskiej scenie politycznej wykształcił się konsensus w tej sprawie: w październiku 2020 roku Izba Reprezentantów przyjęła przy poparciu obu partii rezolucję wspierającą inicjatywę Trójmorza „w wysiłkach na rzecz zwiększenia niezależności energetycznej i połączeń infrastrukturalnych” w regionie.

Pozytywnie na ten temat wypowiedzieli się także politycy i eksperci związani z Demokratami. Na przykład, w październiku 2020 roku Michael Carpenter, doradca ds. międzynarodowych Joe Bidena, stwierdził w wywiadzie: „Trójmorze to wspierała inicjatywa, by zaangażować prywatny sektor do inwestowania na wschodzie Europy i rozwijać infrastrukturę, szczególnie na osi północ-południe. Myślę, że Biden może nadać priorytet Inicjatywie Trójmorza oraz rozszerzyć ją na Bałkany Zachodnie. [...] Byłoby idealnie, gdyby Trójmorze stało się transparentną i prowadzoną przez sektor prywatny alternatywą dla chińskiej inicjatywy Pasa i Szlaku”⁸.

6 Three Seas Initiative, Past Summits, Dubrovnik Summit 2016, <https://3seas.eu/about/past-summits/dubrovnik-summit-2016>.

7 Three Seas Initiative, Status Report of 2020, <https://projects.3seas.eu/report>.

8 M. Obremski, *Doradca Bidena o relacjach z Polską, NATO i Trójmorzu*, PAP, 17 października 2020, <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C738290%2Cdoradca-bidena-o-relacjach-z-polska-nato-i-trojmorzu.html>.

Konsensus obu amerykańskich partii opiera się na przekonaniu, że Trójmorze stanowi skuteczną platformę dla zwiększenia zaangażowania USA w regionie i w efekcie zapobiegnięcia umocnieniu się tam wpływów Chin oraz przeciwdziałaniu presji Rosji (szczególnie w energetyce i sektorze cyfrowym). Różnica między Demokratami a prezydentem Trumpem i wieloma politykami republikańskimi polega natomiast na stosunku do Unii Europejskiej i Niemiec. Ci ostatni postrzegają Trójmorze jako formę wzmocnienia wpływów USA w Europie także kosztem Brukseli i Berlina.

W Trójmorze stopniowo zaangażowały się także Niemcy i Komisja Europejska. W 2017 roku na szczycie w Warszawie Polska zaprosiła komisarzy unijnych ds. transportu oraz polityki regionalnej, którzy jednak na spotkanie nie przyjechali. W szczycie w Bukareszcie w 2018 roku wziął już udział Jean-Claude Juncker, ówczesny szef Komisji Europejskiej, który uczestniczył także w 2019 roku w szczycie w Lublanie. Natomiast w szczycie online w Tallinie w 2020 roku uczestniczyła wiceprzewodnicząca KE Margrethe Vestager. Niemcy, tak jak Komisja Europejska, zaangażowały się w inicjatywę Trójmorza podczas szczytu w Bukareszcie, gdzie obecny był Heiko Maas, niemiecki minister spraw zagranicznych. W swoim przemówieniu Maas zasugerował nawet członkostwo Niemiec w Trójmorzu. Poparł go wówczas prezydent Rumunii Klaus Iohannis, jednak pozostałe państwa Trójmorza nie podjęły dyskusji na ten temat. Polska odnosiła się do tej idei negatywnie. W przemówieniach prezydenta Andrzeja Dudy i premiera Mateusza Morawieckiego Niemcy nie zostały nawet raz wspomniane (w przeciwieństwie do USA). Warszawa obawiała się, że członkostwo Niemiec w Trójmorzu doprowadzi do zdominowania go przez Berlin. Jednak Niemcy pozostały zainteresowane Trójmorzem, traktując udział swój oraz Komisji Europejskiej jako gwarancję zabezpieczenia przed ewolucją inicjatywy w kierunku rodzaju konia trojańskiego wewnątrz UE wspieranej przez prezydenta Trumpa. W efekcie w kolejnych szczytach Trójmorza w Lublanie i Tallinie uczestniczył prezydent Niemiec Frank-Walter Steinmeier. Bardzo podobne nastawienie do współpracy miała Komisja Europejska.

W pierwszych latach od inicjatywy Trójmorza wyraźnie dystansowały się Austria i Czechy, traktując ją jako projekt Polski, niezgodny z własnymi interesami. Stopniowo nastawienie Pragi i Wiednia uległo zmianie. Prezydent Austrii Alexander Van der Bellen od szczytu Trójmorza w 2018 roku w Bukareszcie bierze udział w każdym spotkaniu. Natomiast od 2019 roku w szczytach Trójmorza uczestniczy prezydent Czech Miloš Zeman. Austria i Czechy nie były zainteresowane polskim przywództwem w regionie. Obawiały się także jednoznacznie antyniemieckiego i antyrozyjskiego charakteru inicjatywy. Zmianę ich stanowiska należy wiązać z dołączeniem Niemiec i KE do inicjatywy.

Słabe punkty

Po pięciu latach istnienia inicjatywę Trójmorza trudno jednak uznać za jednoznaczny sukces. Jej słabymi punktami są przede wszystkim różny stopień zaangażowania w nią jej członków, co przekłada się na dość wolne tempo implementacji. Po drugie, państwa Trójmorza na razie nie wykazują się gotowością do przekazania znacznych środków finansowych na projekty i Fundusz. Drugim wyzwaniem jest niewystarczające zaangażowanie sąsiadów Trójmorza, w tym szczególnie Niemiec.

Pomiędzy 2016 a 2020 rokiem odbyło się pięć szczytów Trójmorza. W żadnym z nich nie wzięli udziału wszyscy prezydenci z krajów uczestniczących w inicjatywie. W latach 2017–2020 przeważnie brało w nich udział 9–11 prezydentów. Inicjatywę zainaugurowały Polska i Chorwacja. Jednak po wyborach w Chorwacji styczniu 2020 roku nowy prezydent Zoran Milanović wyraźnie zdystansował się do inicjatywy Trójmorza i nie był obecny na jej ostatnim szczycie. Dopiero na trzecim szczycie w Bukareszcie przyjęto listę priorytetowych projektów. Tempo ich realizacji jest dość wolne. Według corocznego raportu postępów, publikowanego pod koniec roku, z pierwotnej listy 49 projektów udało się do końca 2020 roku ukończyć 3, natomiast w 14 osiągnąć znaczący progres. W pozostałych ponad 30 projektach nie podjęto żadnych działań albo aktywność miała bardzo ograniczony charakter. Kluczowy problem

stanowi niewystarczające zgromadzone finansowanie wynoszące dla pierwotnej listy projektów tylko 17%, zaś dla pełnej listy 77 projektów jedynie 12%⁹.

Można mieć pewne wątpliwości co do metodologii ewaluacji projektów. Znaczący postęp nie oznacza bowiem praktycznej realizacji oraz zagwarantowania pełnego finansowania dla tych projektów. W sześciu dużych projektach uznanych za zaawansowane – o wartości od 1,2 mld do 4,5 mld euro – pokrycie finansowe wynosi od zera do 20%. W trzech z nich raporty ewaluacyjne nie odnotowują konkretnych działań. W jednym z największych projektów (kolej Gdańsk-Konstancja – wartość blisko 14 mld euro) według raportu nastąpił znaczący progres, jednak brakuje nadal prawie 60% finansowania i jego realizacja jeszcze się nie rozpoczęła¹⁰.

To niedofinansowanie dotyczy także Funduszu Trójmorza. Do końca 2020 roku udało się członkom inicjatywy Trójmorza zgromadzić w Funduszu jedynie 1,25 mld euro – czyli 25% przewidzianych środków. Warto jednak pamiętać, że w ramach zgromadzonych środków aż 20% stanowią fundusze amerykańskie. Natomiast Polska przekazała do Funduszu aż 750 mln euro, co stanowi 60% zgromadzonych środków¹¹.

Inicjatywa zakłada, że kraje Trójmorza zgłaszają priorytetowe projekty i są ich liderami. Państwa Trójmorza różnią się zdecydowanie pod względem gotowości do zgłaszania projektów i następnie kierowania nimi. Najwięcej projektów zgłosiły Chorwacja i Węgry (po 17). Na dalszych miejscach znajdują się Polska i Łotwa, który zaproponowały odpowiednio 10 i 9 projektów. Natomiast najliczniejsza jest grupa państw (Bułgaria, Estonia, Litwa, Rumunia, Słowenia, Słowacja), które zaproponowały tylko od 3 do 7 projektów. Najmniejszą aktywność przejawiają Czechy, które przedstawiły

jeden projekt, oraz Austria, która nie zaprezentowała żadnego. Kraje Trójmorza różnią się także zdecydowanie pod względem zaangażowania w priorytetowe projekty. W największą liczbę są zaangażowane Węgry (37), Polska (32), Słowacja (28) oraz Chorwacja (27). Na drugim biegunie znajdują się Austria, Estonia, Czechy biorące każde z osobna udział w 16 projektach, Bułgaria w 17 i Słowenia w 18 z nich. Pozostałe kraje (Litwa, Łotwa, Rumunia) są zaangażowane w od 20 do 23 projektów¹². Różnice w nastawieniu członków Trójmorza do tej inicjatywy są zauważalne także w ich stosunku do Funduszu. Dotychczas przyłączyło się do niego 9 państw, a większość z nich weszła w jego skład pod koniec 2020 roku. Poza Funduszem pozostają Austria, Czechy i Słowacja¹³. Jak widać, Czechy, a szczególnie Austria są krajami najmniej aktywnymi w Trójmorzu. Nie jest to korzystna sytuacja, gdyż potencjał gospodarczy tych dwóch krajów po Polsce i Rumunii jest największy w regionie (łącznie ich PKB stanowi 25% gospodarczego potencjału Trójmorza).

Skala zaangażowania w priorytetowe projekty Trójmorza państw trzecich też jest bardzo zróżnicowana. Zdecydowanie najbardziej aktywna jest Ukraina, która uczestniczy w aż 14 priorytetowych projektach. Pozostałe kraje Partnerstwa Wschodniego są zaangażowane w Trójmorze w zdecydowanie mniejszym stopniu. Armenia nie uczestniczy w żadnym projekcie, zaś Gruzja i Azerbejdżan tylko w jednym. Nieco bardziej aktywne są Białoruś (4 projekty) i Mołdawia (5 projektów). Nawet gorzej wygląda sytuacja w przypadku współpracy Trójmorza z Bałkanami Zachodnimi, gdzie najbardziej zaangażowana jest Serbia (6 projektów), a następnie Albania i Bośnia (po 4 projekty). Natomiast w bardzo ograniczonym stopniu biorą udział w Trójmorzu Czarnogóra, Kosowo i Północna Macedonia (po jednym projekcie). Z krajów Unii Europejskiej w projekty priorytetowe inicjatywy Trójmorza najbardziej zaangażowane są kraje graniczące z jej członkami (w tym poprzez morze). Jednak ich udział jest znacznie mniejszy niż

9 Three Seas Initiative, Status Report of 2020, <https://projects.3seas.eu/report>.

10 Three Seas Initiative, Projects, <https://projects.3seas.eu/>.

11 The Three Seas Initiative Investment Fund, <https://3siif.eu/>.

12 Three seas initiative, <https://3seas.eu/>.

13 The Three Seas Initiative Investment Fund, <https://3siif.eu/>.

Ukrainy. Finlandia uczestniczy bowiem w 6 projektach, zaś Grecja i Włochy w 5 projektach. Natomiast Niemcy są zaangażowane jedynie w 4 projekty, nieznacznie więcej niż Turcja (3 projekty), nienależąca do UE i znacznie słabiej powiązana z krajami Trójmorza¹⁴. Biorąc pod uwagę kluczowe znaczenie Niemiec wśród sąsiadów Trójmorza, ich udział należy uznać za bardzo ograniczony.

Konkluzje

„Podmiotowo-suwerenistyczna” wizja Trójmorza prezentowana przez Polskę bardzo szybko nie uzyskała poparcia państw należących do tej inicjatywy. W efekcie Polska na arenie europejskiej zdecydowanie wyciszyła promocję idei Trójmorza opartej na opozycji wobec Niemiec i Europy Zachodniej. Jednak na użytek wewnętrzny politycy PiS i prorządowe media nierzadko nadal przedstawiają Trójmorze jako udaną realizację oryginalnego planu upodmiotowienia Polski wobec Niemiec i Unii Europejskiej. Trójmorze należy jednak uznać – przy znaczących zastrzeżeniach – za sukces, gdyż rozwinęło się w ciągu kilku lat jako projekt infrastrukturalnej współpracy regionalnej angażujący ważne państwa trzecie. Taka formuła jest korzystna dla UE i Polski, ponieważ stwarza warunki dla integracji między jej członkami w tej części Europy. Jednak jej dalszy rozwój oraz przezwycięzenie słabości wymagają od Polski zdecydowanych zmian w polityce zagranicznej i wewnętrznej.

Uchwała amerykańskiej Izby Reprezentantów ws. Trójmorza z października 2020 roku oraz wypowiedzi polityków i ekspertów związanych z Demokratami dają mocne podstawy, aby uznać kontynuację przez Waszyngton wsparcia dla Trójmorza, za bardzo prawdopodobny scenariusz. Pozytywne stanowisko nowej administracji prezydenckiej Joe Bidena wobec współpracy z UE i Niemcami, a równocześnie wobec Trójmorza, stwarza nowe szanse dla tej inicjatywy. Prezydent Biden ma potencjał do przekonania Berlina do zaangażowania

się na znacznie większą skalę niż dotychczas. Wyraźniejsze wsparcie Trójmorza przez Berlin może zachęcić do większej aktywności członków inicjatywy, w tym szczególnie najbardziej zdystansowanych (Austria i w mniejszym stopniu Czechy). Oczywiście zmiana administracji w USA nie oznacza, że relacje niemiecko-amerykańskie staną się idealne. Na przykład kluczową kwestią będzie stosunek do Chin i w mniejszym stopniu Rosji (Nord Stream 2). Stany Zjednoczone dają do zrozumienia, że ich wsparcie dla Trójmorza jest między innymi pochodną polityki równoważenia ekspansji Chin w regionie. Natomiast Berlin w porównaniu z Waszyngtonem prowadzi znacznie mniej asertywną politykę wobec Pekinu i Moskwy¹⁵.

Największym problemem dla dalszego rozwoju Trójmorza mogą okazać się napięcia między Polską a Niemcami oraz USA. Dotychczasowa polityka wewnętrzna rządu polskiego sugeruje, że Warszawa będzie kontynuowała działania prowadzące do demontażu rządów prawa, naruszając w ten sposób fundamenty demokracji liberalnej oraz prawa mniejszości i człowieka. Polska prawdopodobnie będzie chciała oddzielić kwestie współpracy ekonomicznej w ramach Trójmorza od politycznej sytuacji wewnętrznej. Jednak będzie to trudne, gdyż kwestie wartości (demokracja liberalna, prawa człowieka, rządy prawa) będą odgrywały prawdopodobnie kluczową rolę w polityce zagranicznej nowego prezydenta USA. Po pierwsze, ze względu na rywalizację Stanów Zjednoczonych z Chinami i Rosją. Po drugie, znaczenie wartości będzie pochodną obecnego poważnego kryzysu politycznego w USA wywołanego przez byłego prezydenta Donalda Trumpa. Podważa on wyniki wolnych i uczciwych wyborów prezydenckich oraz sprowokował zamieszki będące próbą zamachu stanu. Władze Polski zbudowały bardzo bliską relację z prezydentem Trumpem i w efekcie do dzisiaj wyraźnie się od niego nie odcięły. Co więcej, Joe Biden podczas kampanii wyborczej

¹⁵ Prawdopodobne powstanie w Niemczech po wyborach w 2021 roku koalicji chadeków i Zielonych może, ze względu na stanowisko ws. Chin tych ostatnich, zwiększyć asertywność Berlina wobec Pekinu i Moskwy i złagodzić różnice z Waszyngtonem.

¹⁴ Three Seas Initiative, Projects, <https://projects.3seas.eu/>.

ostro krytykował Polskę za politykę wewnętrzną. Warto przypomnieć, że kwestia problemów z praworządnością stała się przyczyną poważnego pogorszenia relacji amerykańsko-polskich pod koniec drugiej kadencji tandemu Obama-Biden (2015–2016). Natomiast polityka władz polskich była wielokrotnie krytykowana w latach 2016–2020 przez polityków Partii Demokratycznej.

Kwestie praworządności, demokracji liberalnej i praw człowieka mogą uzyskać także większe znaczenie w polityce zagranicznej Niemiec po wyborach parlamentarnych, które odbędą się we wrześniu 2021 roku. Prawdopodobnie powstanie po nich koalicja chadecji z Zielonymi, szczególnie wyczulonymi na wspomniane powyżej kwestie.

W efekcie można spodziewać się, że USA i Niemcy mogą podjąć wspólnie działania na rzecz

powstrzymania autorytarnych tendencji władz polskich, używając jako marchewki ewentualnego większego wsparcia dla inicjatywy Trójmorza. Innym sposobem USA i Niemiec na oddziaływanie na kształt Trójmorza może być intensyfikacja współpracy z innymi niż Polska kluczowymi członkami tej inicjatywy, szczególnie z Rumunią. W odróżnieniu od Warszawy Bukareszt zbudował w ostatnich latach dobre relacje z oboma amerykańskimi partiami oraz z Berlinem i – co ważniejsze – rumuńskie społeczeństwo, opozycja i wymiar sprawiedliwości skutecznie przeciwstawiły się polityce podważania trójpodziału władzy, prowadzonej przez socjaldemokratów rządzących w latach 2017–2019.

luty 2021

Adam Balcer – dyrektor programowy Kolegium Europy Wschodniej, *national researcher* w Europejskiej Radzie Spraw Zagranicznych (ECFR), wykładowca Studium Europy Wschodniej UW. Autor trzech książek, licznych raportów i artykułów. Tekst prezentuje wyłącznie poglądy autora.

Fundacja im. Stefana Batorego

Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. (48-22) 536 02 00
fax (48-22) 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

Teksty udostępniane na licencji Creative Commons. Uznanie autorstwa na tych samych warunkach

3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



ISBN 978-83-66543-62-1

Warszawa 2021