



BIULETYN

Nr 69 (1045), 1 lipca 2013 © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny) • Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Jarosław Ćwiek-Karpowicz • Artur Gradziuk • Piotr Kościński
Roderick Parkes • Marcin Terlikowski • Beata Wojna

Prezydencja Litwy w Radzie UE: wzrost znaczenia współpracy regionalnej

Kinga Dudzińska, Agata Gostyńska

Oczekuje się, że podczas swojej sześciomiesięcznej prezydencji Litwa podejmie próbę zbliżenia państw nieposługujących się wspólną walutą do coraz bardziej integrującej się strefy euro oraz że będzie moderować toczącą się w UE dyskusję między zwolennikami agendy wzrostu a zwolennikami polityki oszczędnościowej. Ponadto będzie kontynuować debatę nad przyszłością Unii Gospodarczej i Walutowej oraz prace w obszarze pogłębiania rynku wewnętrznego, polityki energetycznej UE, a także rozwoju Partnerstwa Wschodniego. Tak prowadzona prezydencja byłaby więc bardzo korzystna dla Polski, ale jej północno-wschodni sąsiad może nie sprostać wszystkim oczekiwaniom. Jednocześnie Litwa przez najbliższe pół roku będzie podkreślać rosnące znaczenie współpracy regionalnej na forum UE – nie mniej ważnej dla Polski, a w perspektywie sprzyjającej także poprawie relacji bilateralnych.

Prezydencja z przeszkodami? Litwa przejmuje przewodnictwo w Radzie UE w kluczowym momencie pięcioletniego cyklu legislacyjnego, na niespełna rok przed zbliżającymi się wyborami do Parlamentu Europejskiego (PE). Jej przebieg i efektywność prac może mieć fundamentalne znaczenie dla programu prac legislacyjnych UE. Podczas gdy kampania wyborcza do PE nabiera tempa, Litwini będą próbowali zakończyć negocjacje w wielu drażliwych kwestiach. Prace te staną się prawdopodobnie przedmiotem rozgrywek politycznych z udziałem deputowanych do PE, zwłaszcza w przypadku tematów ważnych dla opinii publicznej, jak ochrona danych osobowych, polityka anty kryzysowa czy roczny budżet na 2014 r. Mimo że prezydencji Irlandii udało się osiągnąć kompromis polityczny w sprawie Wieloletnich Ram Finansowych na lata 2014–2020, dopiero jesienią w PE odbędzie się formalne głosowanie w sprawie wyrażenia zgody na przyjęcie rozporządzenia o WRF. Nadal do uzgodnienia pozostaje także ok. 70 aktów określających sposób finansowania polityk sektorowych w ramach nowej perspektywy.

Tymczasem w październiku br. w litewskim parlamencie odbędzie się międzyparlamentarna konferencja utworzona na podstawie art. 13 paktu fiskalnego. Inauguracja nowego forum międzyparlamentarnego w czasie prezydencji Litwy umożliwi jej podjęcie próby wpływu na zdefiniowanie roli parlamentów narodowych w obszarze koordynacji polityk gospodarczych UE. Ukształtowanie nowej praktyki współpracy międzyparlamentarnej będzie jednak trudne ze względu na rywalizację parlamentarzystów krajowych z deputowanymi do PE o wpływ na proces decyzyjny UE, jak również z uwagi na utrzymujący się pomysł zróżnicowania udziału deputowanych w podejmowaniu decyzji zależnie od tego, czy pochodzą z państwa strefy euro, czy nie. Na wysiłki Litwy, zwłaszcza w celu realizacji programu zarządzania gospodarczego, będzie miał także wpływ kalendarz polityczny w Niemczech. Do wrześniowych wyborów parlamentarnych nie należy się bowiem spodziewać większego postępu w pracach nad finalizacją Unii Gospodarczej i Walutowej, w tym kolejnego filaru unii bankowej oraz instrumentu konwergencji i konkurencyjności, w formie tzw. umów kontraktowych z państwem członkowskim, połączonych z pomocą finansową na rzecz wdrażania reform strukturalnych.

Prezydencja Litwy jako środek do celu? Pomimo niesprzyjających okoliczności, wynikających z kalendarza politycznego, oczekuje się, że Litwa będzie broniła otwartego charakteru zarządzania gospodarczego dla państw spoza strefy euro. Okres względnej stabilizacji na rynku obligacji powoduje, że państwa strefy euro rzadziej odwołują się do zróżnicowanych form współpracy. Dla prezydencji sprawowanej przez państwo pozostające poza strefą euro stanowi to szansę na promowanie inkluzyjnego podejścia do przebudowywanej obecnie architektury strefy euro. Litwa nie wykorzysta jednak prawdopodobnie tych sprzyjających okoliczności i będzie oczekiwała wsparcia Sekretariatu

Generalnego Rady UE, zwłaszcza w przypadku agencji gospodarczej i spraw finansowych. Prace prezydencji może dodatkowo utrudnić impas w Radzie UE w sprawie systemu gwarantowania depozytów, a także zróżnicowanie opinii na temat charakteru jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków. Litwa skupi się prawdopodobnie na wykorzystaniu prezydencji do wzmocnienia swoich więzów ze strefą euro. Oficjalnie zadeklarowała chęć przyjęcia wspólnej waluty w 2015 r. Taki harmonogram jest szczególnie ambitny, ponieważ Litwa zмага się ze zbyt wysokim wskaźnikiem inflacji, który już raz przeszkodził jej w przyjęciu wspólnej waluty. Litwa, która prawdopodobnie przyjmie euro jako ostatnie spośród państw bałtyckich, będzie chciała wykorzystać prezydencję w Radzie i zwiększyć swój kredyt zaufania niezbędny w rozmowach z instytucjami na temat akcesji do strefy euro, wciąż borykającej się z kryzysem. Dzięki swojej determinacji do przyjęcia wspólnej waluty ma szansę wpłynąć na poprawę nastrojów w samej strefie i tym samym zdobyć uznanie jej państw.

Wiarygodna prezydencja? Litewska prezydencja może w wiarygodny sposób moderować na forum Rady UE debatę na temat zarządzania gospodarczego w Europie. O ile w 2009 r. Litwa odnotowała spadek PKB o 15%, o tyle w 2013 r. prognozuje się jego wzrost rzędu 4,5%. Od 2009 r. litewski rząd sukcesywnie wdrażał politykę oszczędnościową opartą na tzw. wewnętrznej dewaluacji, co wiązało się m.in. ze znaczną redukcją wynagrodzeń w administracji (do 36%). Litwa, której udało się uniknąć pomocy z pakietu finansowego UE, zawdzięcza ożywienie gospodarce reformom wprowadzonym jeszcze przez poprzednią koalicję konserwatystów – chrześcijańskich demokratów. Jednak po zmianie rządu w 2012 r. – na jego czele stoi obecnie socjaldemokrata Algirdas Butkevicius – poparcie dla dalszej konsolidacji finansów publicznych staje pod znakiem zapytania. Wbrew oczekiwaniom nowe władze nie powinny jednak otwarcie podważać na forum UE konieczności wzmacniania dyscypliny finansów publicznych państw członkowskich. Ponadto zniesienie w czerwcu 2013 r. procedury nadmiernego deficytu wobec Litwy wzmocni jej pozycję jako unijnego arbitra w dyskusji na temat skuteczności polityki konsolidacji finansów publicznych w polityce dochodzenia do ścieżki wzrostu. Sama Litwa, borykając się z wysokim bezrobociem na poziomie ok. 11,5 %, a także z problemem dużej emigracji, rozumie niektóre obawy państw Europy Południowej. Jednak nie zapisze się raczej w historii jako prezydencja, która podjęła odważną próbę zbliżenia stanowisk państw Północy i Południa – Litwa mogłaby w ten sposób zostać niesłusznie zaliczona do jednego z dwóch obozów dominujących w tej dyskusji, co skomplikowałoby jej strategię przystąpienia do strefy euro.

Interes narodowy Litwy wspólnym interesem Unii? Program prezydencji jest rezultatem politycznego konsensusu osiągniętego w listopadzie 2011 r. i wyrażonego w porozumieniu partii politycznych zawartym w parlamencie litewskim. Agenda prezydencji odzwierciedla sytuację i wyzwania stojące przed tym państwem. Litwa, ze swoim bagażem doświadczeń okresu sowieckiego, jest oczywiście zainteresowana rozwojem stosunków z państwami Partnerstwa Wschodniego, w szczególności z Białorusią i Ukrainą. Przykładowo w latach 2004–2012 eksport na Białoruś wzrósł czterokrotnie, a z Białorusi na Litwę trzykrotnie. W interesie Litwy jest także poprawa jej bezpieczeństwa energetycznego oraz pogłębienie współpracy w regionie Morza Bałtyckiego poprzez dalsze umacnianie partnerstwa z państwami nordyckimi, które Litwa postrzega jako wzór dla swojej gospodarki. Nie można jednak zarzucić Litwie eksponowania krajowych interesów na agendzie UE, bo są one w naturalny sposób skorelowane z priorytetami Unii, tj. wzmocnieniem jej konkurencyjności w świecie oraz budową stabilnego i dobrze prosperującego sąsiedztwa. Na kluczowy projekt prezydencji, listopadowy Szczyt Partnerstwa Wschodniego, będą w dużym stopniu miały wpływ instytucje unijne oraz same państwa Partnerstwa. Biorąc pod uwagę, że traktat z Lizbony ograniczył rolę prezydencji w obszarze działań zewnętrznych UE, podpisanie umowy stowarzyszeniowej z Ukrainą będzie zależeć od wysiłku unijnych instytucji w przekonaniu Kijowa do spełnienia stawianych Ukrainie warunków. Prezydencja będzie tu pełnić funkcję wspomagającą. Jeśli chodzi o pozostałe priorytety prezydencji, działania w celu rozbudowy połączeń elektroenergetycznych i gazowych, a także aktywność w obszarze finalizacji wspólnego rynku energii wpisują się w interes narodowy Litwy, która wraz z pozostałymi państwami bałtyckimi wciąż pozostaje tzw. wyspą energetyczną. Podobnie wysiłki prezydencji w sfinalizowaniu negocjacji w sprawie aktów składających się na Single Market Act I są tożsame z interesami państw Morza Bałtyckiego, jako małe gospodarki, uzależnionych od handlu zagranicznego (eksport stanowi 84% PKB Litwy).

Rekomendacje. Trapiący strefę euro kryzys oraz zbliżające się wybory do PE ograniczają faktyczne możliwości działania prezydencji nie tylko w promowaniu jej autorskich projektów, ale i w szybkim doprowadzeniu do końca prac legislacyjnych, zwłaszcza w kwestiach będących w kręgu publicznego zainteresowania. Kryzys przyczynił się jednak do wzrostu znaczenia współpracy regionalnej w UE – formatu, do którego Litwa jest szczególnie przywiązana. Stał się także czynnikiem stymulującym współpracę państw bałtyckich, które wspólnie deklarują zaangażowanie w proces pogłębiania integracji strefy euro, podczas gdy państwa Grupy Wyszehradzkiej (V4), o różniących się gospodarkach, nie wypracowały dotychczas spójnego stanowiska w sprawie akcesji do strefy euro. Współpraca regionalna w obszarze zarządzania gospodarczego UE jest raczej wykorzystywana przez państwa V4 jako instrument ograniczający ryzyko marginalizacji w procesie dalszej integracji determinowanej sytuacją w strefie euro. Okres prezydencji litewskiej mógłby więc zostać efektywnie wykorzystany do zintensyfikowania dyskusji na temat roli współpracy regionalnej na forum UE, w tym wpływu tych forów na wzrost gospodarczy w Europie, tym bardziej że już w lutym 2013 r. w Gdańsku państwa bałtyckie, nordyckie oraz Grupa Wyszehradzka zdefiniowały wspólne interesy na forum UE, takie jak jednolity rynek, polityka energetyczna czy transport. Intensyfikacja współpracy regionalnej w tych obszarach może stanowić też nowy impuls do współpracy polsko-litewskiej (wciąż w znacznym stopniu zdeterminowanej nierozwiązanym problemem mniejszości polskiej na Litwie), w dłuższej perspektywie sprzyjąc zaś szerszej koordynacji interesów państw Europy Środkowo-Wschodniej na poziomie UE.