



BIULETYN

Nr 115 (1091), 31 października 2013 © PISM

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

Niestabilność polityczna we Włoszech słabym ogniwem strefy euro

Paulina Sałek, Paweł Tokarski

Utrzymująca się niestabilność we Włoszech ukazuje słabość systemu politycznego tego kraju oraz uniemożliwia skuteczne zarządzanie gospodarką. Niemniej jest to stała cecha włoskiej demokracji i raczej nie powinna budzić zdziwienia w innych stolicach europejskich. Przywódcy państw UE, którzy obecnie skupiają się na wzmocnieniu mechanizmów zarządzania i koordynacji polityk gospodarczych na szczeblu ponadnarodowym, powinni jednak poświęcić więcej uwagi krajowym niedoskonałościom systemowym, którymi dotknięte są przede wszystkim państwa południa strefy euro. Inaczej państwa te pozostaną słabym ogniwem nowej architektury eurostrefy.

Niepowodzenia reform. W ciągu przeszło 60 lat istnienia Republiki Włoskiej rządziły nią 62 gabinety, co odzwierciedla dużą niestabilność i polaryzację ugrupowań politycznych. Dwoma najdłużej funkcjonującymi gabinetami w historii powojennych Włoch kierował Silvio Berlusconi (1412 dni w latach 2001–2005 oraz 1287 w latach 2008–2011), co podkreśla niepokojącą tendencję do nadmiernej centralizacji ugrupowań skupionych wokół silnych i wyrazistych liderów. Dodatkowych czynników osłabiających system polityczny upatruje się w niektórych elementach aktualnej ordynacji wyborczej (takich jak okręgi wielomandatowe, zablokowane listy wyborcze czy premia większościowa przyznawana w razie nieuzyskania przez partię zwycięską wystarczającej liczby mandatów) oraz w symetrycznym bikameralizmie (obie izby mają dokładnie takie same kompetencje). Jednak mimo pilnej potrzeby zmiany ordynacji wyborczej przed ogłoszeniem orzeczenia włoskiego Trybunału Konstytucyjnego co do jej zgodności z Konstytucją (zaplanowanego na 3 grudnia), nie ma obecnie między głównymi siłami politycznymi konsensusu w sprawie jej przyszłego kształtu. Głębsza reforma ustrojowa, która zmieniłaby rolę Senatu, mogłaby się okazać trwałszym rozwiązaniem problemu niestabilności włoskiego systemu politycznego.

W czasach kryzysu w Europie każdy konflikt polityczny we Włoszech przekłada się na negatywne postrzeżenie tego kraju przez instytucje finansowe i zagraża równowadze całej strefy euro. Konflikt między Berlusconim a ministrem finansów Giulio Tremontim w lipcu 2011 r. wywołał niepokoje na rynkach finansowych, a napięcia w listopadzie tego samego roku doprowadziły do ustąpienia Berlusconiego i powołania Mario Montiego na stanowisko premiera pod naciskiem europejskich rządów. Utworzenie rządu technokratów postrzegano jako pierwszy krok na drodze do uchronienia Włoch przed zapaścią gospodarczą, a część reform rządu Montiego zawartych w dekrete „Salva Italia” („Uratować Włochy”) została pozytywnie przyjęta przez międzynarodowe instytucje finansowe. W raporcie MFW ze stycznia br. oszacowano, że kontynuacja działań podjętych w 2012 r. przyczyni się do realnego wzrostu PKB na poziomie 5,75% w ciągu 5 lat i 10,5% w dłuższym okresie.

Podwyższenie wieku emerytalnego (66 lat i 3 miesiące dla mężczyzn oraz 62 lata i 3 miesiące dla kobiet), zapowiedź podniesienia podatku VAT z 21% do 23% oraz wprowadzenie podatku katastralnego (IMU) spotkały się z nieprzychylną reakcją społeczeństwa. Wyraźny wzrost obciążeń fiskalnych to przykład najbardziej niepopularnych reform rządu Montiego, co przełożyło się na słaby wynik wyborczy jego ugrupowania Scelta Civica (Wybór Obywatelski) podczas ostatnich wyborów parlamentarnych w lutym br. Ponadto krytycy rządu sugerują, że wiele jego działań może przynieść skutek odwrotny do zamierzonego, jak w przypadku reform rynku pracy. Najpoważniejszym zarzutem wobec Montiego był brak konkretnych reform budżetowych w celu ograniczenia wydatków publicznych oraz zmniejszenia deficytu budżetowego i długu publicznego.

Brak publicznego zaufania do polityki krajowej. Kryzys polityczny, który dotknął niedawno rząd koalicyjny Enrico Letty, ponownie wzbudził niepokój na świecie. Choć wobec Włoch uchylono procedurę nadmiernego deficytu dzięki jego zmniejszeniu z 5,5% PKB w 2009 r. do 3% w 2012, to w bieżącym roku najprawdopodobniej próg 3% zostanie przekroczony. Niepokojący jest też raport Ministerstwa Gospodarki i Skarbu z września tego roku, w którym przewidziano wzrost zadłużenia sektora finansów publicznych do 132,8% w relacji do PKB w 2014 r., choć w poprzednim raporcie z kwietnia br. szacowano go na 129%. Oprócz słabych danych makroekonomicznych rząd Letty musi znaleźć receptę na inne problemy, m.in. wzrost bezrobocia, którego stopa jest obecnie najwyższa od 30 lat i wynosi już 12,2%.

Berlusconi nadal dominuje na włoskiej scenie politycznej. W sierpniu br. został on skazany prawomocnym wyrokiem na cztery lata za oszustwa podatkowe. Na mocy amnestii wyrok zmniejszono do dziesięciu miesięcy, a były premier ma odpracować karę na rzecz społeczeństwa. Został również na dwa lata pozbawiony możliwości wykonywania funkcji publicznych, choć los jego senackiego mandatu jest wciąż niepewny (ostateczna decyzja zapadnie podczas głosowania w Senacie, które przewidziano na listopad br.). Berlusconi stracił również pozycję niekwestionowanego lidera swojej własnej formacji, po tym jak jej sekretarz, Angelino Alfano, publicznie skrytykował decyzję byłego premiera o wycofaniu się z koalicji rządzącej. Choć ostatecznie Berlusconi opowiedział się za udzieleniem wotum zaufania gabinetowi Letty, krótki kryzys pokazał, że koalicja rządząca wznosi się na kruchych fundamentach. Kryzys negatywnie wpłynął też na nastroje społeczne i pogłębił przekonanie, że włoska klasa polityczna nie jest skłonna do przedłożenia interesów kraju ponad własne. Może się to okazać szczególnie szkodliwe dla najważniejszych ugrupowań w razie przedterminowych wyborów parlamentarnych.

Wnioski. Wszystkie te kwestie wpisują się w szerszy problem, dotyczący fundamentów, na których opiera się integracja gospodarcza w Europie. Obecny projekt „rzeczywistej” Unii Gospodarczej i Walutowej koncentruje się na wypełnieniu luk w zarządzaniu gospodarczym na poziomie UE. Jednak obecnie dyskusje wydają się nie uwzględniać problemów skutecznego prowadzenia polityki gospodarczej w niektórych państwach strefy euro. W programach dostosowawczych monitorowanych przez tzw. Troikę (MFW, Komisja Europejska, Europejski Bank Centralny) można dostrzec brak zainteresowania szerszym kontekstem krajowych problemów politycznych i społecznych. Nowe instrumenty, zrodzone na fali doświadczeń z kryzysem w strefie euro, takie jak zalecenia Rady w ramach semestru europejskiego, nie mają wystarczających mechanizmów dyscyplinujących.

Włochy są przykładem tego, jak nieefektywny system polityczny niweluje potencjalne przewagi ekonomiczne. Ogromny, niestabilizowany dług sektora finansów publicznych nie daje żadnych możliwości manewru w polityce fiskalnej. Wszystkie to rodzi pytanie, czy nawet dużo bardziej zintegrowana strefa euro, dysponująca stałym systemem transferów fiskalnych, będzie trwała, jeśli nie podejmie się działań na rzecz reform politycznych i strukturalnych na szczeblu państw członkowskich. Odnosi się to nie tylko do Włoch – największego spośród stwarzających problemy państw eurostrefy, cieszącego się statusem „zbyt dużego, by upaść” – ale także innych państw strefy euro, takich jak Grecja, Hiszpania, Cypr czy Słowenia. Doświadczenie pokazuje, że czasem reformy gospodarcze muszą być poprzedzone zmianami w systemach politycznych. Dlatego kraje UE powinny przywiązywać wagę nie tylko do tworzenia nowych mechanizmów zarządzania gospodarczego na szczeblu UE, ale także do prawidłowego funkcjonowania podstawowych instytucji politycznych i gospodarczych w państwach członkowskich. Towarzyszyć temu musi skuteczna walka z korupcją, zwiększenie asertywności społeczeństwa obywatelskiego i niezależności mediów. Oczywiście, zaangażowanie UE w sprawę polityki krajowej mogłoby wywołać obawy o przekroczenie jej kompetencji. Dlatego pewnym wyjściem może być powołanie grupy wysokiego szczebla, cieszącej się powszechnym autorytetem w Europie, która stworzyłaby ogólne ramy reform dla państw Południa.

Polska powinna być zainteresowana tymi działaniami. Niestabilność polityczna Włoch i innych państw strefy euro może negatywnie wpływać na wszystkich członków UE. Dlatego należy być przygotowanym na negatywne scenariusze. Przewidywane zwiększenie tempa wzrostu gospodarczego w 2014 r. powinno być okazją do uzdrowienia finansów publicznych i przyspieszenia reform strukturalnych w Polsce.

Choć Włochy to trzecia gospodarka w UE, są one stosunkowo słabym graczem w Brukseli. Niemniej w przeszłości nieraz okazały się dla Warszawy ważnym sprzymierzeńcem. Były premier Mario Monti miał bardzo dobre relacje z kanclerz Niemiec Angelą Merkel. Wykazywał on dużo zrozumienia dla starań Polski o udział w podejmowaniu decyzji nad przyszłością strefy euro, w zapobieganiu cięciom w nowych Wieloletnich Ramach Finansowych UE 2014–2020, czy w pogłębianiu rynku wewnętrznego UE. Obecny rząd Letty, utrzymujący się na kruchych politycznych podstawach w kraju, zapewne nie będzie zbyt aktywny na szczeblu UE. Mimo to warto kontynuować ścisłą, wielopoziomową współpracę z Włochami, gdyż mogą one być cennym sojusznikiem Polski w wielu kwestiach.

Polska musi być także świadoma włoskiej lekcji i nie zmniejszać politycznej aktywności w Brukseli w latach wyborczych 2014 i 2015, gdyż istnieje ryzyko, że wielu polskich polityków, w tym posłów do Parlamentu Europejskiego, skoncentruje się na polityce krajowej. Najbliższe dwa lata będą kluczowe dla kształtowania się nowego układu sił w UE i dla decydowania o funkcjonowaniu nowych instytucji i mechanizmów strefy euro.