



BIULETYN

Nr 10 (1122), 29 stycznia 2014 © PISM

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

Grecja u sterów Rady UE: krótka prezydencja z piętnem kryzysu

Paweł Tokarski

Na początku stycznia 2014 r. pogrążona w kryzysie Grecja po raz piąty przejęła przewodnictwo w Radzie UE. Podczas obecnego półrocza Ateny będą zapewne kłaść nacisk na wspieranie wzrostu gospodarczego i solidarności w strefie euro. Jednak skuteczność polityczna i znaczenie prezydencji są zdecydowanie osłabione przez trudną sytuację gospodarczą, polityczną i społeczną w kraju oraz zbliżanie się wyborów lokalnych i do Parlamentu Europejskiego. Najważniejszym zadaniem Grecji będzie doprowadzenie do szczęśliwego finału negocjacji z Parlamentem Europejskim dotyczących drugiego filara unii bankowej przed końcem bieżącego cyklu politycznego UE (czyli do kwietnia 2014 r.).

W ciągu ostatnich pięciu lat Grecja z kolebki kultury i demokracji stała się ogniskiem kryzysu, który prawie doprowadził do rozpadu unii walutowej. Nie tak dawno temu różni eksperci, także z Polski, sugerowali wypchnięcie Grecji ze strefy euro, jako remedium na problemy jej gospodarki. Niewielu przyznawało, że oznaczałoby to najprawdopodobniej opuszczenie przez Ateny Unii Europejskiej. Jednakże ryzyko takiego rozwiązania zniechęciło polityków do podjęcia tej decyzji, choć w przyszłości nie da się jej wykluczyć. Mimo że przyczyn słabości strefy euro trzeba szukać też poza Grecją, zmiana jej negatywnego wizerunku podczas prezydencji może być bardzo trudnym zadaniem.

Sytuacja wewnętrzna. Sytuacja gospodarcza, polityczna i społeczna Grecji przedstawia się dość ponuro. Od roku 2010 Ateny otrzymały zewnętrzną pomoc finansową na ponad 240 mld euro i znalazły się pod wpływem politycznym najsilniejszych państw strefy. Rok 2014 oznacza teoretycznie koniec programu pomocowego, choć jest niemal pewne, że eurogrupa podejmie decyzję o jego przedłużeniu z uwagi na trudną sytuację finansów publicznych Grecji. Nie należy jednak oczekiwać trwałego rozwiązania problemu tego zadłużenia w najbliższym czasie.

MFW przewiduje, że państwo może wyjść z recesji, osiągając w 2014 r. symboliczny wzrost PKB o 0,6%, który jednak nie wpłynie na katastrofalną sytuację na rynku pracy. Grecja ma poziom bezrobocia najwyższy w całej UE (ponad 27%). Szczególnie dotyka ono ludzi młodych, poniżej 25 roku życia (blisko 60% w 2013 r.), co ma negatywne skutki społeczne. Dodatkowo sytuacja polityczna pozostaje niestabilna. Rząd koalicji centroprawicowej Nowej Demokracji i socjalistycznej partii PASOK jest pełen konfliktów i sprzeczności. Opiera się na symbolicznej większości dwóch głosów w parlamencie liczącym 300 miejsc.

Rozwiązanie dwóch głównych problemów Grecji, czyli restrukturyzacja nieefektywnego i przerośniętego sektora publicznego i zmniejszenie wszechobecnej korupcji – są zadaniem ponad siły rządzącej koalicji. Politycy obu partii boją się narazić różnym grupom interesów. Główna partia opozycyjna SYRIZA buduje swoją siłę na populistycznych sloganach, żądając m.in. unieważnienia porozumienia z trojką (co wiązałoby się najprawdopodobniej z opuszczeniem strefy euro). SYRIZA obecnie prowadzi w sondażach i jest na dobrej drodze, aby wygrać wybory do Parlamentu Europejskiego. W maju 2014 r. Grecy będą też głosować w wyborach lokalnych i regionalnych, co może dodatkowo zdestabilizować scenę polityczną i przyspieszyć wybory parlamentarne.

W związku z tym przewodnictwo w Radzie UE odbywa się na uboczu polityki greckiej. Ponadto media w Europie szeroko podają w wątpliwość, czy Ateny będą w stanie skutecznie sprawować rotacyjną prezydencję.

Wydaje się jednak, że Grecja, mimo wszystkich trudności, stara się rzetelnie wykonywać swoje zadania. Personel stałego przedstawicielstwa w Brukseli został zwiększony do 150 osób (w porównaniu z 97 w 2010 r.). Rząd przekonuje opinię publiczną, że w unijnym planowaniu brana była pod uwagę trudna sytuacja gospodarcza Grecji – całkowite koszty zostaną ograniczone do minimum i wyniosą około 50 mln euro. Wydaje się jednak, że końcowy rachunek będzie wyższy, chociażby z powodu konieczności zapewnienia środków bezpieczeństwa zagranicznym dyplomatom (zwłaszcza z Niemiec i innych państw strefy euro). Przy okazji oficjalnych wizyt można spodziewać się protestów społecznych.

Agenda prezydencji. Państwo sprawujące przewodnictwo w Radzie UE tradycyjnie usiłuje nadać priorytet celom, które wydają się najważniejsze z jego punktu widzenia. Grecja, podobnie jak inne państwa południa strefy euro, chce położyć nacisk na działania pro wzrostowe, jako alternatywne dla dotychczasowej polityki zacieśnienia fiskalnego. Prawdopodobnie podejmie próbę przedstawiania w lepszym świetle swoich wysiłków na rzecz reform, lecz będzie to raczej trudne z powodu wcześniejszych zaniechań. Niektóre argumenty, takie jak osiągnięcie nadwyżki pierwotnej budżetu, nie mają większego znaczenia, gdy poziom długu publicznego w stosunku do PKB przekracza 175%. Grecja może próbować wspierać solidarnościowe mechanizmy transferowe w dyskusji nad zmianami w strefie euro.

Nie oczekuje się jednak po prezydencji greckiej przełomu, gdyż wkrótce polityka w Brukseli i w Atenach będzie zdominowana przez kampanie wyborcze. Ze względu na napięty kalendarz, prezydencja będzie musiała szybko osiągnąć kompromis z Parlamentem Europejskim w wielu nierozstrzygniętych kwestiach, co może okazać się dla niej najważniejszym wyzwaniem. Porażka oznaczałaby przesunięcie ich do następnego cyklu politycznego w Brukseli. Najtrudniejszym zadaniem będzie zakończenie negocjacji dotyczących drugiego filaru unii bankowej.

Innym problemem, który zostanie podniesiony, jest migracja. Prawdopodobne nowe ofiary wśród nielegalnych imigrantów próbujących uciec ze stref konfliktu w Afryce Północnej do Europy mogą ożywić dyskusję na ten temat. Ateny w tej sprawie znajdą wsparcie u wielu południowych państw UE, w tym u Włoch sprawujących prezydencję w drugim półroczu. Jednakże nie ma szans na konkretne kroki z powodu obojętności największych państw UE. Ateny, podobnie jak inne śródziemnomorskie prezydencje, deklarują zainteresowanie zagadnieniami morskimi, choć obszar ten jest traktowany w Brukseli jako marginalny.

Greccy politycy wydają się nie przykładać wielkiej wagi do postępu w rozszerzeniu UE na Bałkanach, jakby chcieli uniknąć pytań o integrację Macedonii. Niemniej ze względu na swą wiarygodność prezydencja powinna bezstronnie zaangażować się w ten proces. W przeciwnym razie greckie hasła o większej solidarności w UE mogą nie wywołać spodziewanego skutku.

Wnioski i rekomendacje. Grecja przejmuje stery Rady UE w niekorzystnej sytuacji politycznej, na poziomie zarówno krajowym, jak i unijnym. W pierwszej połowie 2014 r. zostanie ona zdominowana przez kampanię wyborczą i walkę o kluczowe stanowiska w UE. Nie będzie to dobre tło ani dla dyskusji na temat reform Unii Gospodarczej i Walutowej, ani dla działań niezbędnych do redukcji greckiego zadłużenia.

Nadchodzące wybory europejskie i lokalne z pewnością zamrozą lub wręcz odwrócą próby rządzącej koalicji ND-PASOK rozwiązania problemów strukturalnych kraju. W kolejnych miesiącach możemy być świadkami kontrofensywy przeciwników dotychczasowej polityki zacieśnienia fiskalnego. Dodatkowym czynnikiem sprzyjającym zmniejszeniu presji na Grecję byłoby wzmocnienie partii SYRIZA na skutek jej prawdopodobnego zwycięstwa w wyborach europejskich. Ponadto Ateny mogą szukać sprzymierzeńca w Parlamencie Europejskim, aby osłabić pozycję trójki, która monitorowała przebieg ich reform strukturalnych.

Dla Polski ważne jest, aby utrzymywać bliskie stosunki z każdym państwem sprawującym prezydencję w Radzie UE. Mimo odległych lokalizacji geograficznych i odmiennej sytuacji gospodarczej możliwe jest znalezienie w programie prezydencji punktów, które są ważne z polskiej perspektywy. Spójność, pogłębienie jednolitego rynku, działania na rzecz wzrostu gospodarczego, zapobieganie praniu brudnych pieniędzy i finansowaniu terroryzmu – mogą znaleźć poparcie w Warszawie. Jednakże Polska powinna podkreślać, że istotniejsze niż dyskusja nad wzrostem gospodarczym są działania podejmowane na szczeblu państw członkowskich.

Prezydencja grecka będzie liczyć na wsparcie techniczne Sekretariatu Generalnego Rady, gdyż najbliższe trzy miesiące upłyną pod znakiem trudnych negocjacji w sprawie drugiego filaru unii bankowej. Chociaż, zgodnie z oczekiwaniami, prezydencja odegra tu raczej techniczną rolę, to naciski Aten na solidarność i równe traktowanie wszystkich członków UE mogą być dla Polski przydatne. Kampania wyborcza do Parlamentu Europejskiego i walka o kluczowe stanowiska unijne nie powinny odwrócić uwagi polityków w Warszawie nie tylko od ważnych procesów zachodzących w Brukseli w końcu bieżącego cyklu politycznego, lecz także od pojawiających się propozycji reform UE w przyszłości.