



BIULETYN

Nr 92 (1204), 29 lipca 2014 © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny) • Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Jarosław Cwiek-Karpowicz • Aleksandra Gawlikowska-Fyk • Artur Gradziuk • Piotr Kościński
Łukasz Kulesa • Roderick Parkes • Patrycja Sasnal • Marcin Terlikowski

Czy prezydencja Włoch w Radzie UE może przynieść Europie kolejne „odrodzenie”?

Ryszarda Formuszewicz

Prezydencja Włoch skupiona jest na przesłaniu odnowy Unii i ożywienia gospodarczego. Choć rola prezydencji rotacyjnej po wejściu w życie traktatu z Lizbony została zmniejszona, Włochy mają szansę odcisnąć swoje piętno na funkcjonowaniu UE w okresie przejściowym, na początku nowej kadencji. Zależy to jednak od sprawnego zrównoważenia ograniczeń wynikających z trudności gospodarczych oraz sposobu sprawowania mandatu prezydencji.

Włochy przejęły od Grecji 1 lipca prezydencję w Radzie Unii Europejskiej. Napięty terminarz drugiego półrocza komplikują tym razem dodatkowo zmiany powyborcze w instytucjach UE: 1 lipca odbyło się posiedzenie inauguracyjne Parlamentu Europejskiego, a 15 lipca posłowie zaakceptowali kandydaturę Jeana-Claude’a Junckera na przewodniczącego Komisji Europejskiej. Powinna ona podjąć działalność 1 listopada, a w końcu tego miesiąca upłynie druga, licząca dwa i pół roku kadencja Hermana van Rompuy’a jako stałego przewodniczącego Rady Europejskiej. Prócz kwestii gospodarczych, które w ostatnich latach zdominowały program UE, głównym wyzwaniem najbliższego półrocza będzie zatem wyłonienie nowego kolegium komisarzy, w tym wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa (WP), oraz powołanie nowego przewodniczącego Rady Europejskiej.

Sprawowanie prezydencji na początku nowego cyklu instytucjonalnego oznacza mniejszy zakres obowiązków związanych z pracami legislacyjnymi, ale też poszerzenie możliwości oddziaływania na debatę w EU. Do zakończenia instytucjonalnej fazy przejściowej Włochy mają możliwość promowania swojej wizji „odrodzenia” Europy i wpłynięcia na ukierunkowanie kluczowych inicjatyw podejmowanych na początku nowej kadencji, przede wszystkim w sferze gospodarczej. Dotyczy to także działań zewnętrznych – mimo zredukowania możliwości prezydencji w systemie polizbońskim. Przesłanie Włoch, ujęte hasłowo w tytule programu prezydencji „Fresh start”, sygnalizuje ambicje nadania przewodnictwu charakteru politycznego, wykraczającego poza techniczne podejście do sprawowania mandatu.

Polityczne cele prezydencji. Opowiadając się za zmianą priorytetów UE w polityce antykryzysowej, Włochy ożywiły po raz kolejny debatę o zasadności dotychczasowej odpowiedzi na kryzys, związanej z wyborem strategii opartej na konsolidacji finansowej propagowanej przez Niemcy i ich północnoeuropejskich sojuszników. Nawiązując do sukcesów ugrupowań eurosceptycznych i populistycznych w wyborach do Parlamentu Europejskiego, Włochy, wspomagane przez Francję, opowiadają się za przesunięciem akcentów na wspieranie wzrostu gospodarczego i tworzenie miejsc pracy. Postulat nie jest nowy, tym razem jednak sposobem pogodzenia stanowiska „Północy” i „Południa” w sprawie właściwej polityki budżetowej ma być bardziej elastyczna interpretacja paktu stabilności i wzrostu w tych państwach, które podejmując reformy strukturalne, dążyć będą do zwiększenia konkurencyjności. Wykorzystanie w większym zakresie mechanizmów elastyczności przewidzianych w pakcie umożliwić ma – bez zmiany podstawowych jego zasad – korektę dotychczasowego kursu.

Nowe podejście zapowiedziane zostało w Strategicznym programie Unii w okresie zmian, przyjętym przez Radę Europejską 27 czerwca w ramach pakietu uzgodnień towarzyszących wskazaniu Jeana-Claude’a Junckera jako kandydata na przewodniczącego Komisji Europejskiej. Udzielenie ostatecznie poparcia chadeckiemu politykowi przez centrolewicowy rząd Matteo Renzi’ego zależne było od uwzględnienia włoskich postulatów w priorytetach na kolejne pięć lat. Choć Włochy mogą w swoim programie pro wzrostowym liczyć na poparcie całej UE, nie oznacza to jeszcze porozumienia w kwestii doboru i oceny środków, które mają doprowadzić do „lepszego wykorzystania” elastyczności.

Włoskie propozycje dotyczą m.in. nieuwzględniania przy ustalaniu deficytu i poziomu zadłużenia nakładów na inwestycje sprzyjające wzrostowi, np. edukację bądź kluczową infrastrukturę energetyczną czy cyfrową.

Dla ożywienia wzrostu gospodarczego prezydencja proponuje działania oparte na trzech filarach: dalsza integracja rynku wewnętrznego (wdrożenie Aktu o jednolitym rynku II, położenie nacisku na rynki: energii, cyfrowy oraz usług), realizacja reform strukturalnych i promowanie inwestycji. Bodźcem dla gospodarki mają być także uzgodnienie polityki klimatycznej przewidziane na październik oraz przegląd Agendy 2020. W dziedzinie wzmocnienia konkurencyjności prezydencja włoska podkreśla szczególnie potrzebę tworzenia przyjaznych ram dla działania małych i średnich przedsiębiorstw – charakterystycznego komponentu narodowej gospodarki.

Atuty i ograniczenia prezydencji. Przejmując po raz dwunasty przewodnictwo, Włochy rozpoczęły zarazem nowe trio (z Łotwą i Luksemburgiem), którego pracom mają szansę nadać ton. Wielkość państwa i zasoby nie są jednak warunkiem wystarczającym do skuteczności oddziaływania prezydencji. Choć Włochy są współzałożycielem Wspólnot Europejskich, zajmują czwartą pozycję pod względem liczby ludności, stanowią czwartą gospodarkę UE i trzecią strefy euro, należą do G7 oraz są płatnikiem netto do budżetu UE, to jednak doświadczyły długiego i powolnego spadku wpływów w UE ze względu na wewnętrzne problemy polityczne i gospodarcze.

Postulując większą swobodę w równoważeniu budżetu, Włochy występują jako rzecznik państw dotkniętych kryzysem, przede wszystkim jednak *pro domo sua*. Wprawdzie w 2013 r. zamknięta została wobec Włoch procedura nadmiernego deficytu, ale dług publiczny osiągnął wartość 135,6% PKB, a perspektywy pozostają niepewne w dobie stagnacji gospodarczej. W tych okolicznościach kluczowym elementem budowania wiarygodności prezydencji jako promotora pozytywnych zmian w UE jest podkreślanie ambitnego programu reform wewnętrznych ukierunkowanych na usprawnienie funkcjonowania państwa.

Zdecydowana wygrana rządzącej Partii Demokratycznej (PD) w wyborach do Parlamentu Europejskiego wzmocniła politycznie mandat prezydencji. Premier Matteo Renzi zaczął być postrzegany nie jako polityk młody i bez doświadczenia na arenie międzynarodowej, ale jako ważna postać europejskiej lewicy. PD – najsilniejsza narodowa delegacja wśród socjalistów – mogła sięgnąć po ważne funkcje w PE: przewodniczącego grupy politycznej S&D oraz przewodniczącego prestiżowej Komisji ds. Gospodarczych i Monetarnych (ECON). Konsekwentnie, Parlament Europejski urasta do roli głównego forum dyskusji nad włoskimi postulatami, czego pierwszym przykładem, 2 lipca, była prezentacja programu prezydencji przez włoskiego premiera.

Perspektywy. W konsekwentnym dążeniu do zrealizowania swoich zamierzeń przewodnictwo włoskie może doprowadzić do nowego i trwałego zwrotu w funkcjonowaniu prezydencji. Po sporach o system tzw. Spitzenkandidaten (kandydatów europejskich partii politycznych na przewodniczącego Komisji Europejskiej wskazywanych przed wyborami do PE) konkurencja między europejską lewicą i prawicą może stać się główną osią określającą tę i przyszłe prezydencje (niezależnie od obecnego trybu współpracy partii europejskich odpowiadającego modelowi wielkiej koalicji). Wzmacnianie głosu krajowej partii rządzącej przez odwołanie się do jej pozycji w europejskiej rodzinie politycznej jest naturalne, może jednak w dłuższym czasie odbić się na neutralności prezydencji, na niekorzyść niektórych państw członkowskich. Może to być także kolejnym czynnikiem zwiększającym wagę strefy euro – jako kręgu, w którym napięcia między lewicą a prawicą ujawniają się najsilniej – a także skomplikować współpracę trio prezydencji. Ponadto jeśli weźmiemy pod uwagę, że zarówno obecne, jak i kolejne trio (Holandia, Słowacja, Malta) tworzą państwa strefy euro, powstaje pytanie, czy nie zmniejszy się rola prezydencji w utrzymywaniu spójności systemu UE.

Pierwsze tygodnie sprawowania prezydencji zdominowane zostały przez dążenie do zdyskontowania wygranej PD nad eurosceptyczną opozycją i uzyskanie dla Włoch jednego z kluczowych stanowisk na czele unijnych instytucji. Korzystając z powierzenia zadania prowadzenia konsultacji w tym zakresie przewodniczącemu Rady Europejskiej, włoski rząd asertywnie promował własną kandydatkę – urzędującą minister spraw zagranicznych – na stanowisko wysokiego przedstawiciela. Gdy jednak nasiliła się krytyka tej kandydatury (argumentem był brak doświadczenia i zbyt prorosyjskie nastawienie), strona włoska zasugerowała, że decyzja mogłaby zostać podjęta w wyniku głosowania, jak w przypadku wyboru Jean-Claude'a Junckera. Skłonność do taktyki powodującej polaryzację stanowisk może wynikać z przenoszenia modelu skutecznego działania na poziomie krajowym, co jednak obciążone jest ryzykiem osłabiania roli prezydencji w prowadzeniu mediacji i osiągnięciu kompromisu. Gdyby do głosowania rzeczywiście doszło, utrudniłoby to działanie przyszłemu wysokiemu przedstawicielowi.

Z polskiej perspektywy pro wzrostowa orientacja prezydencji włoskiej sprzyja współpracy obu państw, zwłaszcza w zakresie pogłębiania rynku wewnętrznego. Jako państwo graniczne UE Polska jest zainteresowana współdziałaniem w kształtowaniu polityki wobec migracji, będącej przedmiotem szczególnej troski Włoch. Okres prezydencji stanowi także okazję do rozwinięcia dialogu z Włochami na temat przyszłości Unii Europejskiej, z uwzględnieniem dalszej integracji w strefie euro.