



PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 56 (1988), 26 marca 2020 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski • Patrycja Sasnal • Rafał Tarnogórski
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Sebastian Płóciennik • Justyna Szczudlik • Daniel Szeligowski • Jolanta Szymańska
Marcin Terlikowski • Karol Wasilewski • Szymon Zaręba • Tomasz Żornaczuk

Wpływ pandemii COVID-19 na politykę wewnętrzną i europejską Włoch

Maciej Pawłowski

W połowie marca br. Włochy stały się państwem z największą liczbą ofiar śmiertelnych COVID-19 na świecie. Rozprzestrzenianie się pandemii wywołało światowy kryzys gospodarczy, którego skutki będą dla Włoch szczególnie dotkliwe. Włoski rząd dąży do uzyskania możliwie jak największego wsparcia ze strony UE. Zgłaszane przez niego propozycje są jednak problematyczne z punktu widzenia interesów Polski.

Działania antykryzysowe. W odpowiedzi na wykrycie pierwszego przypadku koronawirusa 31 stycznia ogłoszono stan wyjątkowy. Na jego mocy rząd przejął od władz regionalnych kompetencje w zakresie administrowania służbą zdrowia i ustanowił komisarza nadzwyczajnego do zarządzania kryzysem. Gdy 23 lutego liczba zarażonych przekroczyła 100 osób, zawieszono prawo do manifestacji i zgromadzeń publicznych (w tym organizacji nabożeństw) na terenie kraju. Zakazano też opuszczania „stref czerwonych”, czyli miejscowości na północy Włoch, w których zlokalizowano ogniska pandemii. Kolejne decyzje zwiększały liczbę takich obszarów, aż do 9 marca, gdy wreszcie objęto „strefą czerwoną” terytorium całego państwa. W efekcie m.in. ograniczono przemieszczanie się ludności, zawieszono imprezy sportowe i zamknięto szkoły. Następnie 11 marca nakazano zamknięcie dyskotek i restauracji, a 22 marca zawieszono handel artykułami innymi niż pierwszej potrzeby.

Mimo podjętych działań liczba zarażonych gwałtownie wzrosła. Wynikało to przede wszystkim z wysokiego udziału osób należących do grupy podwyższonego ryzyka zachorowalności na COVID-19 w strukturze społecznej Włoch. Aż 29% populacji stanowią osoby powyżej 60. roku życia, a średnia wieku 44,7 lat czyni je drugim najstarszym społeczeństwem na świecie (po Japonii). Jednocześnie przecieki medialne przed ogłaszaniem decyzji o kolejnych restrykcjach skłoniły spanikowaną ludność (często nieświadomych nosicieli koronawirusa) do ucieczki z północy na południe kraju. Ponadto odwlekanie decyzji o ograniczeniach przemieszczania się i prowadzenia działalności gospodarczej umożliwiło ludności przenoszenie wirusa podczas wizyt w klubach czy restauracjach. Według stanu na 25 marca prawie 70 tys. osób zostało zarażonych, a 6,8 tys. zmarło.

Zwlekanie z wprowadzaniem restrykcji wynikało z zaskoczenia skalą pandemii i z obawy o stan gospodarki. Jednak wbrew intencjom rządu brak działań doprowadził do zwiększenia kosztów ponoszonych przez państwo i przedsiębiorców. Od 19 lutego do 12 marca indeks giełdowy w Mediolanie obniżył się o 40%. Różnica między oprocentowaniem włoskich i niemieckich obligacji wzrosła w okresie 21 lutego – 18 marca ze 130 do 276 punktów bazowych. Wzrost rentowności obligacji zwiększył koszty obsługi włoskiego długu wynoszącego aż 138% PKB. Straty w samej branży turystycznej, generującej ok. 13% PKB Włoch, szacowane są już na min. 7,4 mld euro. W celu walki z pandemią oraz wsparcia firm i osób dotkniętych jej ekonomicznymi konsekwencjami rząd utworzył fundusz o wysokości 25 mld euro. Spadek dochodów i wzrost kosztów spowodują, że deficyt budżetowy na 2020 r. wzrośnie z zakładanych jesienią

2,2% PKB do min. 2,5% PKB. Przewidywany jest też spadek włoskiego PKB w 2020 r. aż o 10–15% względem 2019 r.

Działania rządu w polityce europejskiej. [Wsparcia Włochom udzieliły unijne instytucje](#), jednak nie uzyskały one oczekiwanego wsparcia od państw członkowskich UE. W odpowiedzi na wniosek włoskiego ministerstwa rolnictwa Komisja Europejska (KE) wydłużyła o miesiąc terminy składania wniosków o dopłaty bezpośrednie dla rolników w ramach [wspólnej polityki rolnej](#). Uwzględniła też prośbę włoskiego rządu o złagodzenie podejścia do dyscypliny budżetowej oraz zwiększyła limit dozwolonej pomocy publicznej dla firm z 200 tys. do 500 tys. euro. Następnie KE ogłosiła powołanie funduszu wspierającego europejską gospodarkę w walce z koronawirusem w wysokości 37 mld euro. Jednak przeznaczoną dla Włoch kwotę 2,3 mld rząd uznał za niewystarczającą. Naprzeciw włoskim oczekiwaniom wyszła z kolei decyzja Europejskiego Banku Centralnego o przeznaczeniu 720 mld na wykup obligacji rządowych i korporacyjnych. Jednocześnie premier Giuseppe Conte zaproponował emisję specjalnych europejskich obligacji służących pokryciu kosztów walki z koronawirusem o wysokości 500 mld euro. Zwrócił się też do państw eurogrupy z wnioskiem o uruchomienie wsparcia dla Włoch w ramach Europejskiego Mechanizmu Stabilności.

Brak odzewu na apel do wszystkich państw członkowskich z prośbą o dostarczenie sprzętu ochronnego dla lekarzy zmusił rząd włoski do zakupu 40 ton sprzętu medycznego z Chin oraz przyjęcia wsparcia Rosji w tym zakresie. Również w lutym rząd zaapelował do państw sąsiadujących z Włochami, by w trosce o kondycję włoskiego eksportu (25% PKB Włoch) zaniechały wprowadzania kontroli granicznych. Apel ten został jednak zignorowany przez Austrię i Szwajcarię. Ograniczenia w ruchu transgranicznym wprowadziły też Słowenia i Francja.

Debata polityczna. Pandemia może doprowadzić do kryzysu w koalicji parlamentarnej. Jej stabilności zagraża nielojalność partii Italia Viva byłego premiera Matteo Renziego. Zarzuca ona rządowi błędy w zarządzaniu kryzysem, szczególnie w zakresie komunikacji. Ugrupowanie to od czasu swojego powstania, kilka dni po [utworzeniu obecnej koalicji](#), łączy deklaratywne poparcie dla rządu z krytyką jego działań. Jego celem jest pozyskanie umiarkowanych wyborców partii rządzących i opozycyjnych.

Opozycja próbuje wykorzystać pandemię do przejęcia władzy. Według badań opinii publicznej z 21 marca społeczeństwo jest podzielone w ocenie działań premiera: 45% respondentów postrzega je pozytywnie, a 52% – negatywnie. Jednocześnie łączne poparcie dla partii opozycyjnych: Ligi (32%), Braci Włoch (Fdl – 12%) i Naprzód Włochy (FI – 5,5%) jest wyższe niż dla koalicji rządowej złożonej z Ruchu Pięciu Gwiazd (M5S – 14,5%), Partii Demokratycznej (PD – 21%) oraz Wolnych i Równych (2%) oraz dla Italia Viva (4%). Liga i Fdl zarzucają rządowi opieszałość we wdrażaniu ograniczeń oraz niedostateczne wsparcie dla firm dotkniętych skutkami ekonomicznymi pandemii. Domagają się też zarządzenia przedterminowych wyborów parlamentarnych zaraz po ustaniu pandemii. Jest jednak mało prawdopodobne, by inne partie poparły niekorzystne dla nich rozwiązanie. Nie jest to też zgodne z włoską tradycją, zakładającą rozwiązywanie kryzysów politycznych poprzez zmianę rządu w ramach urzędującego parlamentu, a obecna kadencja kończyć się w 2023 r.

Rolę konstruktywnej opozycji pełni FI. Partia podziela stanowisko Ligi i Fdl w zakresie walki z wirusem, uzupełniając je o konieczność wspólnych działań na forum UE i deklarując poparcie dla rządu, jeśli ten zwiększy środki na walkę z pandemią do min. 70 mld euro. Poprawa relacji z rządem może być korzystna dla jej lidera Silvio Berlusconiego. Wchodząc do rządu w ramach rozwiązania możliwego kryzysu politycznego, mógłby on uzyskać w nim mocniejszą pozycję niż po wyborach w 2023 r.

Wnioski i perspektywy. Przedłużanie się pandemii zwiększa ryzyko długotrwałego kryzysu gospodarczego we Włoszech. Jego skala, podobnie jak całkowite koszty walki z koronawirusem, są obecnie trudne do oszacowania. Wdrażanie skutecznych działań i dalsze zabieganie o unijne wsparcie będzie wymagało poparcia stabilnej większości parlamentarnej. Z tego powodu po zakończeniu pandemii prawdopodobna jest zmiana koalicji rządowej na M5S–PD–FI. Alternatywnym rozwiązaniem jest dokooptowanie do obecnego rządu polityków Italia Viva. Jednak ze względu na ambicje Renziego rozwiązanie to może nie zapewnić koalicji stabilności.

UE stoi przed pytaniem o zakres i charakter wsparcia dla Włoch. Z jednej strony ze względu na europejską solidarność oraz [wpływ pandemii na unijną gospodarkę](#) konieczne jest szybkie przyznanie znacznych środków na walkę z koronawirusem i jego ekonomicznymi następstwami. Z drugiej strony wspólne finansowanie rosnącego zadłużenia państw południa Europy może budzić poczucie niesprawiedliwości wśród większości państw członkowskich, które utrzymują dyscyplinę budżetową i niski poziom długu publicznego.

Ze względu na wzajemne powiązania ekonomiczne kryzys we Włoszech wpłynie negatywnie na polską gospodarkę. Włochy są 5. partnerem handlowym i 11. partnerem inwestycyjnym Polski. Jednak większość postulowanych przez włoski rząd programów pomocowych dotyczy wyłącznie obszaru strefy euro, co wyklucza Polskę z grona ich beneficjentów. Ponadto koszty poniesione na ich realizację mogą uczynić państwa członkowskie bardziej skłonnymi do forsowania redukcji ważnych dla Polski wydatków na politykę spójności i wspólną politykę rolną w ramach budżetu UE na lata 2021–2027.