



BIULETYN

Nr 2 (1239), 5 stycznia 2015 © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny) • Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Jarosław Ćwiek-Karpowicz • Aleksandra Gawlikowska-Fyk • Artur Gradziuk
Piotr Kościński • Sebastian Płociennik • Patrycja Sasnal • Marcin Terlikowski

Łotewska prezydencja w Radzie UE: więcej niż tylko symbol

Karolina Borońska-Hryniewiecka, Kinga Dudzińska

Pomimo formalnego ograniczenia roli unijnej prezydencji, wciąż może być ona dla krajów członkowskich przydatnym narzędziem politycznym. Łotwa, która właśnie przejmuje przewodnictwo w Radzie UE, będzie starała się je wykorzystać do forsowania istotnych z jej punktu widzenia reform w zakresie zarządzania gospodarczego oraz cyfryzacji. Z polskiej perspektywy ważne jest, by łotewska prezydencja podjęła również kwestie mniej dla niej wygodne, takie jak relacje z Rosją czy unia energetyczna.

Już Traktat Lizboński osłabił pod względem formalnym rolę prezydencji, dzieląc jej uprawnienia między stałego przewodniczącego Rady Europejskiej (RE) i wysokiego przedstawiciela UE ds. polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPDs.PZiB). Obecnie rola ta sprowadza się przede wszystkim do moderowania unijnej debaty i koordynowania prac legislacyjnych. Natomiast mechanizm trio, który wprowadził prezydencję grupową trzech państw realizujących wspólny program, dyscyplinuje kraje członkowskie, by te nie forsowały wyłącznie partykularnych interesów.

1 stycznia 2015 r. przewodnictwo w Radzie UE przejęła Łotwa, jako pierwsze państwo w nowym, w pełni ukonstytuowanym otoczeniu instytucjonalnym UE. W związku z ambicjami politycznymi nowego kierownictwa UE – Federiki Mogherini (WPDs.PZiB), Donalda Tuska (przewodniczącego RE) i Jeana-Claude'a Junckera (przewodniczącego Komisji Europejskiej, KE) – można oczekiwać dodatkowego osłabienia roli łotewskiego przewodnictwa. Jednak dla Łotwy, sprawującej prezydencję po raz pierwszy, następne półrocze może stanowić wyjątkową okazję do utworzenia długotrwałych koalicji oraz umożliwić dostęp do strategicznych informacji. Może też być szansą na wypromowanie kraju na arenie unijnej w istotnych dla niego obszarach.

Z uwagi na ograniczenia kadrowe rząd w Rydze zapewne wykorzysta prezydencję do podniesienia kwalifikacji państwowej administracji publicznej. Będzie się jednak również starał osiągać cele polityczne, koncentrując się na tych priorytetach Unii Europejskiej, które są dla niego szczególnie ważne i pozwalają uwypuklić własne sukcesy. Dlatego Łotwa skupi się przede wszystkim na zarządzaniu gospodarczym, reformach strukturalnych, lobbowaniu na rzecz realizacji planu inwestycyjnego Junckera oraz wdrażaniu jednolitego rynku cyfrowego (JRC). Wyzwaniem będzie natomiast planowany na maj 2015 r. szczyt Partnerstwa Wschodniego – Łotwa nie jest zwolenniczką zaostreżenia sankcji wobec Rosji, problematyczna może się okazać również budowa unii energetycznej.

Unijne priorytety Łotwy. Dla Łotwy, której gospodarka jest niewielka, otwarta i zależna od koniunktury w strefie euro, priorytetem w następnym półroczu będzie operacjonalizacja planu inwestycyjnego Junckera. Dzięki gwarancjom finansowym KE oraz Europejskiego Banku Inwestycyjnego plan ma wygenerować ok. 315 mld euro inwestycji. Potrzebne są do tego działania następcze, obejmujące utworzenie Europejskiego Funduszu Inwestycji Strategicznych, intensyfikację reform strukturalnych i zapewnienie stabilności finansów publicznych krajów członkowskich. Jeszcze w grudniu ub.r. łotewski minister finansów Jānis Reirs podczas obrad Ecofinu (rady do spraw gospodarczych i finansowych) zagwarantował, że Ryga włączy się w działania mające na celu zwiększenie konkurencyjności i wzrostu gospodarczego w Europie, w czym upatruje dużą szansę szczególnie dla małych państw.

Łotwa, od 2014 r. członek Unii Gospodarczej i Walutowej, będzie wiarygodnym koordynatorem działań wzmacniających dyscyplinę fiskalną w UE. Sama w okresie kryzysu finansowego spełniła kryteria paktu stabilności i wzrostu, redukując deficyt budżetowy z 8,1% PKB w 2010 r. do 0,9% PKB w 2014. W obszarze zarządzania

fiskalnego Łotwę wesprze wiceprzewodniczący KE i komisarz ds. euro i dialogu społecznego Valdis Dombrovskis. Jako premier Łotwy w latach 2009–2014 wyprowadził on kraj z kryzysu dzięki konsekwentnej polityce oszczędnościowej. Jednak zbyt twarde podejście do dyscypliny fiskalnej może wywołać tarcia wewnątrz samego trio, na linii Ryga–Rzym, gdyż Włochy wciąż nie przedstawiły zadowalającego KE planu budżetowego, a do marca 2015 r. mają uchwalić nowe cięcia i reformy.

Ryga zadeklarowała również, że ma zamiar zaangażować się w budowę jednolitego rynku cyfrowego, priorytetu legislacyjnego KE. Łotwa, gdzie ponad 70% mieszkańców systematycznie korzysta z sieci, a 90% transakcji bankowych odbywa się elektronicznie, w czerwcu 2014 r. przyjęła czteroletnią Strategię bezpieczeństwa cybernetycznego. W ramach prezydencji powinna zatem zaproponować sposoby zastosowania agendy cyfrowej do poprawy cyberbezpieczeństwa na poziomie UE. Ryga może w tym obszarze budować koalicję z Tallinem, od lat mocno inwestującym w infrastrukturę, rozwój kadr oraz innowacyjne badania. Inicjatywę tę wesprą Andrus Ansip, estoński komisarz ds. jednolitego rynku cyfrowego, oraz kanclerz Niemiec Angela Merkel, która zastrzegła, że unijne środki w ramach planu inwestycyjnego powinny być przeznaczone właśnie na cyfryzację.

Trudne kwestie. Ryga zapowiada bezstronność w realizacji unijnych priorytetów. Można się jednak spodziewać, że koordynując europejską debatę w zakresie wschodniej polityki zagranicznej UE, będzie się skłaniała ku neutralizacji kwestii trudnych w relacjach z Rosją. Dlatego w związku z konfliktem ukraińskim zwróci zapewne uwagę na skutki jej agresywnego podejścia do państw bałtyckich, które w różnym stopniu nadal są powiązane z Moskwą, m.in. gospodarczo, i podlegają presji z jej strony. Łotwa, której ok. 28% mieszkańców to etniczni Rosjanie, popiera regionalną ideę walki z rosyjską propagandą w rosyjskojęzycznych mediach państw bałtyckich. Prowadzi jednak najbardziej pragmatyczną politykę wobec Moskwy spośród tych trzech krajów. Rosja pozostaje bowiem jednym z najważniejszych partnerów handlowych Łotwy, z ok. 10-procentowym udziałem w jej eksporcie i imporcie. Rosyjski kapitał jest wciąż obecny szczególnie na łotewskim rynku nieruchomości oraz w turystyce. Jeszcze w grudniu ub.r. obradowała łotewsko-rosyjska międzyrządowa komisja, odbyły się też dwustronne konsultacje polityczne dotyczące m.in. sytuacji na Ukrainie.

Testem dla prezydencji łotewskiej będzie więc szczyt Partnerstwa Wschodniego, podczas którego Donald Tusk, chcąc pozostać neutralny, mógłby liczyć na to, że Łotwa wywrze nacisk na pozostałe państwa w celu zaostreżenia polityki wobec Rosji. Mimo wytrwałych zabiegów o zwiększenie bezpieczeństwa na wschodniej flance NATO, Łotwa może jednak spowalniać działania UE, także w obliczu potencjalnych tarć wewnątrz trio, Włochy sprzeciwiają się bowiem zaostreżeniu sankcji przeciw Rosji. Jest to prawdopodobne tym bardziej, że dotychczasowe embargo rosyjskie w odpowiedzi na unijne sankcje może kosztować Łotwę spadek PKB o 0,7%.

Kolejnym wyzwaniem dla Łotwy będzie polityka energetyczna, szczególnie ważna dla bezpieczeństwa małego państwa uzależnionego od dostaw surowców z Rosji. Łotwa popiera projekt tzw. unii energetycznej, wzywając do wzmocnienia solidarności między państwami i kształtowania wspólnej polityki energetycznej. Prezydencja będzie propagowała ideę negocjacji kontraktów z dostawcami surowców energetycznych i wspierała zaangażowanie KE na wczesnym etapie umów międzyrządowych z państwami trzecimi. Jednak, z uwagi na obecne ograniczenia w liberalizacji własnego rynku, Łotwa wyraźnie traci tu na wiarygodności. Ryga wciąż ma problemy z wdrożeniem trzeciego pakietu energetycznego i przełożyła uwolnienie rynku gazu na 2017 r. Dlatego priorytetem Łotwy będą kolejne inwestycje w infrastrukturę przesyłową oraz w interkonektory. Jest to konieczne dla dalszych etapów tworzenia wspólnego rynku energetycznego. Z kolei brak niezbędnych inwestycji może w przypadku Łotwy oznaczać ponowne opóźnienia w realizacji unijnych zobowiązań.

Wsparcie ze strony Polski. Wpływ Łotwy na sprawy unijne będzie zależał od tego, czy będzie umiała się poruszać w nowym otoczeniu instytucjonalnym i jak wykorzysta swoje ograniczone zasoby polityczne, ekonomiczne i kadrowe. Łotwa powinna skupić się na pracy u podstaw, czyli koordynować prace Rady UE, proponować konkretne rozwiązania techniczne i wspomagać wypracowanie porozumienia w kluczowych dla niej obszarach. Priorytetem będzie wypracowanie kompromisu w sprawie ostatecznego kształtu planu inwestycyjnego Junckera podczas nieformalnych negocjacji trójstronnych między Radą, KE i Parlamentem Europejskim. Cele łotewskiej prezydencji, przede wszystkim w zakresie polityki energetycznej i zagranicznej UE, są istotne również dla Polski, która wspiera stabilizację sytuacji na Ukrainie, a także jest inicjatorką unii energetycznej. Mimo niedostatecznej wiarygodności Łotwy, jeśli chodzi o liberalizację zasad obrotu gazem, Polska powinna wzmocniać prezydencję w pozyskiwaniu zwolenników wspólnego rynku energetycznego. Z perspektywy regionalnej stwarza to szansę na współpracę Polski z Łotwą i pozostałymi państwami bałtyckimi przy rozbudowie infrastruktury przesyłowej. Należy jednak zapewnić firmom prywatnym przyjazne otoczenie inwestycyjne oraz zminimalizować ryzyko finansowe, zwłaszcza że dynamiczne zmiany cen surowców nie sprzyjają projektom długookresowym. Priorytetem Polski jest także realizacja inicjatyw mających na celu zakończenie konfliktu ukraińsko-rosyjskiego. Tym bardziej Warszawa powinna zwiększyć swoje zaangażowanie we wsparcie przygotowań Rygi do szczytu PW, m.in. przekazując własne *know-how* w tym zakresie, oraz starać się złagodzić negatywne skutki rosyjskiej aktywności w regionie. Dla aktywności UE we wschodnim wymiarze polityki zagranicznej ważny będzie również słyszalny głos Polski w planowanej na 2015 r. rewizji unijnej polityki sąsiedztwa, zapowiedzianej przez Federicę Mogherini oraz Johannesesa Hahna, nowego komisarza do spraw polityki sąsiedztwa i negocjacji akcesyjnych.