



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

BIULETYN

Nr 85 (1833), 26 czerwca 2019 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski • Patrycja Sasnal • Rafał Tarnogórski

Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Sebastian Płóciennik • Justyna Szczudlik • Daniel Szeligowski

Jolanta Szymańska • Marcin Terlikowski • Szymon Zaręba • Tomasz Żornaczuk

Kryzys w koalicji rządowej we Włoszech po wyborach do PE

Maciej Pawłowski

Wynik wyborów do Parlamentu Europejskiego (PE) wpłynął destabilizująco na scenę polityczną we Włoszech. Wysokie zwycięstwo Ligi i słaby wynik Ruchu Pięciu Gwiazd (M5S) doprowadziły do konfliktu wewnątrz koalicji. Lider Ligi Matteo Salvini próbuje narzucić rządowi program swojej partii. Jednak jego postulaty są sprzeczne z oczekiwaniami Komisji Europejskiej (KE), która grozi wdrożeniem wobec Włoch procedury nadmiernego deficytu (EDP). Bezkompromisowa postawa Salviniego zwiększa ryzyko upadku rządu i przeprowadzenia przedterminowych wyborów parlamentarnych.

W wyborach do PE Liga uzyskała 34% głosów, centrolewicowa Partia Demokratyczna (PD) 23%, M5S 17%, centroprawicowe Naprzód Włochy (FI) 9%, a konserwatywni Bracia Włosi (Fdl) 6,5%. Od czasu wyborów parlamentarnych w 2018 r. poparcie dla Ligi podwoiło się, a dla M5S zmniejszyło się o połowę. Z kolei opozycyjne PD, FI i Fdl, po wielomiesięcznych spadkach w sondażach, zaczęły odzyskiwać wyborców. Wynik wyborów wskazuje na pogłębiający się podział elektoratu na eurosceptyczną prawicę i prounijną lewicę. Polaryzacja ta nie służy M5S, który odnosi się do UE w sposób ambiwalentny i jest zmuszony do wyboru między uzależnieniem od Ligi i konfliktem z instytucjami unijnymi a utratą władzy.

Konflikt wewnątrz koalicji. Liga uzależnia dalsze poparcie dla rządu od spełnienia jej postulatów. Najważniejsze z nich to obniżenie podatków, zwiększenie wpływu parlamentu na władzę sądowniczą, liberalizacja prawa zamówień publicznych, zwiększenie autonomii regionalnej i budowa tunelu dla kolei szybkiej prędkości w Alpach. Partia dotychczas godziła się na brak realizacji tych działań, ze względu na swoją słabszą pozycję w koalicji (123 deputowanych wobec 219 M5S) i skupienie się na polityce migracyjnej. Jednak M5S nie ma szans na stworzenie alternatywnej koalicji z PD, a Liga ma poparcie FI i Fdl dla części swojego programu. Z kolei temat migracji traci na znaczeniu w debacie publicznej. Liczba migrantów docierających do Europy szlakiem centralno-śroziemnomorskim spadła z 119 tys. w 2017 r. do 23,5 tys. w 2018 r., a w badaniach opinii publicznej jako najważniejsze problemy kraju wskazywane są bezrobocie, wysokie podatki i zła sytuacja ekonomiczna kraju.

Słaby wynik wyborczy doprowadził do konfliktu wewnątrz M5S. 27 maja doszło do konfrontacji lidera partii Luigięgo Di Maio z resztą kierownictwa, które obarczyło go winą za klęskę wyborczą. Równocześnie zaproponowano, by nowym przywódcą M5S został przewodniczący Izby Deputowanych Roberto Fico. Ostatecznie zdecydowano przeprowadzić głosowanie w sprawie dymisji Di Maio na platformie internetowej zrzeszającej zwolenników ugrupowania. 30 maja 80% z nich opowiedziało się za pozostawieniem go na stanowisku przewodniczącego. Jednak utrzymanie władzy w kraju będzie wymagało ustępstw wobec koalicjanta, co w dłuższej perspektywie może pogłębić kryzys wewnętrzny w M5S.

3 czerwca podczas konferencji prasowej premier Giuseppe Conte zagroził dymisją w przypadku przedłużania się konfliktu między koalicjantami. Jednocześnie zapewnił, że pomimo objęcia stanowiska w wyniku rekomendacji M5S jest on bezpartyjny i nie staje po żadnej stronie sporu. W odpowiedzi na jego ultimatum Salvini i Di Maio rozpoczęli rozmowy w sprawie zażegnania kryzysu. Salvini zadeklarował, że nie

dąży do zmiany rządu, tylko do realizacji programu Ligi. Di Maio wyraził gotowość do negocjacji w sprawie obniżenia niektórych podatków.

Procedura nadmiernego deficytu. 5 czerwca KE zarekomendowała Radzie UE wdrożenie przeciwko Włochom EDP, pozostawiając jednak rządowi Contego możliwość negocjacji. Uzasadnia swoją decyzję prognozowanym wzrostem zadłużenia Włoch do poziomu 133,7% PKB w 2019 r. i 135,2% PKB na koniec 2020 r., wynikającym ze zwiększenia deficytu budżetowego do 2,5% PKB w 2019 r. oraz do 3,5% w 2020 r. Stanowi to złamanie ustaleń między KE a Włochami z grudnia 2018 r., zakładających deficyt na rok 2019 w wysokości 2,04% PKB. Rozbieżności między założeniami a stanem faktycznym wynikają z tego, że wbrew oczekiwaniom rządu zwiększenie wydatków publicznych nie pobudziło wzrostu gospodarczego. Ostateczną decyzję w sprawie uruchomienia EDP podejmie Rada UE najwcześniej 7 lipca. Grożące Włochom kary to grzywna w wysokości 0,2% PKB oraz zablokowanie dostępu do funduszy strukturalnych i/lub inwestycyjnych UE. Nałożenie kar może również wywołać negatywną reakcję rynków finansowych i w konsekwencji wzrost kosztów obsługi zadłużenia. Rada UE musi jednak uwzględnić fakt, że zbyt surowe sankcje mogą przyczynić się do pogłębienia kryzysu włoskiej gospodarki i zwiększenia ryzyka dla całej strefy euro. Może do tego dojść, jeżeli różnica między oprocentowaniem włoskich i niemieckich obligacji (spread) będzie przez dłuższy czas utrzymywać się na poziomie 300 pkt bazowych.

Conte zapowiedział, że jego rząd podejmie wszelkie starania w celu uniknięcia EDP. Jednak liderzy M5S i Ligi są przeciwni polityce oszczędności – twierdzą, że w przeszłości doprowadziła ona do spadku poziomu życia Włochów, nie zmniejszając długu publicznego. Będący wicepremierem i ministrem rozwoju gospodarczego Di Maio wykluczył rezygnację z wprowadzonego w kwietniu dochodu gwarantowanego w wysokości 780 euro oraz obniżenia wieku emerytalnego. Według Salviniego do redukcji zadłużenia można doprowadzić, stymulując wzrost gospodarczy poprzez obniżenie podatków i emitując tzw. miniboty. Miałyby to być obligacje skarbu państwa stanowiące środek płatniczy niepodlegający kontroli Europejskiego Banku Centralnego. W przyszłości mógłby on zastąpić euro. Realizacja tej koncepcji byłaby jednak niezgodna z prawem wspólnotowym. Przeciwny jest jej też minister finansów Giovanni Tria.

Stanowisko opozycji. PD staje się główną siłą opozycji dzięki manifestowaniu poparcia dla KE i krytyce polityki ekonomicznej rządu. Wybrany w marcu br. nowy lider ugrupowania Nicola Zingaretti ogłosił 15 maja, że partia opracowuje alternatywny plan gospodarczy dla Włoch. Jednak wstępne założenia planu nie zawierają propozycji cięć budżetowych. Redukcji deficytu mają służyć poprawa egzekucji podatków spowodowana przyspieszeniem cyfryzacji rozliczeń finansowych i pobudzenie wzrostu gospodarczego poprzez obniżenie podatku od osób fizycznych.

FI i FdI chcą przedterminowych wyborów i powstania rządu centroprawicy. W 2018 r. startowały w wyborach w koalicji z Ligą i wciąż współpracują z nią w 11 spośród 20 regionów. Przeszkodą we współpracy na poziomie krajowym jest niechęć Salviniego do lidera FI Silvio Berlusconi. Przewodnicząca FdI Giorgia Meloni deklaruje, że jest gotowa do rządzenia z Ligą, bez udziału FI, co byłoby możliwe w przypadku utrzymania się obecnych trendów sondażowych. Decyzja o zarządzeniu przedterminowych wyborów parlamentarnych należy do prezydenta Sergio Mattarelli, a przesłankę do jej podjęcia musi stanowić utrata przez rząd zaufania parlamentu. Prezydent może jednak próbować powołać nowy rząd, który to zaufanie uzyska.

Wnioski i perspektywy. Od wyborów do PE Liga dąży do zdominowania rządu. Wysokie poparcie skłania Salviniego do walki o pozycję najważniejszego decydenta w kraju. Jeśli nie będzie w stanie tego osiągnąć, będąc w koalicji z M5S, nie zawaha się doprowadzić do upadku rządu. M5S jest pod presją zarówno koalicjanta, jak i KE. Realizacja programu Ligi w zakresie obniżenia podatków grozi karami w ramach EDP i negatywną reakcją rynków finansowych. Jednak ustępstwa wobec KE będą stanowić dla Ligi pretekst do opuszczenia rządu, co prawdopodobnie doprowadzi do przedterminowych wyborów parlamentarnych jesienią 2019 r. lub wiosną 2020 r. W międzyczasie prezydent Mattarella może próbować powołać rząd ekspertów lub rząd koalicyjny M5S–PD. Jednak działania te mogą jedynie opóźnić termin wyborów i doprowadzić do dalszego wzrostu poparcia dla Ligi.

Rząd Contego będzie przedłużać negocjacje, by EDP nie została uruchomiona przed końcem obecnej kadencji KE. Ustępstwa z jego strony pojawią się jedynie wówczas, gdy spread przekroczy 300 pkt bazowych. Tak duża różnica między oprocentowaniem włoskich i niemieckich obligacji zwiększa bowiem koszt obsługi zadłużenia i grozi kryzysem ekonomicznym. Jednocześnie Włochy poprą jedynie tego kandydata na przewodniczącego KE, który będzie skłonny do złagodzenia kryteriów wdrożenia EDP. Obecny rząd nie dąży do opuszczenia strefy euro. Jednak sytuacja może ulec zmianie po prawdopodobnych przedterminowych wyborach i powstaniu rządu Ligi. Działania destabilizujące strefę mogą negatywnie wpłynąć na kondycję silnie powiązanej z nią polskiej gospodarki.