

BIULETYN

Nr 64 (929) • 4 lipca 2012 • © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny), Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji),
Jarosław Ćwiek-Karpowicz, Beata Górka-Winter, Artur Gradziuk, Roderick Parkes, Beata Wojna

Prezydencja Republiki Cypryjskiej w Radzie UE – w kierunku lepszej Europy?

Agata Gostyńska, Magdalena Nasieniak

Prezydencja w Radzie UE jest dla Republiki Cypryjskiej szansą na utrwalenie członkostwa i osiągnięcie dojrzałości politycznej w UE. Jednakże zdolność tego państwa do zarządzania agendą gospodarczą UE będzie ograniczona ze względu na objęcie go zewnętrznym nadzorem finansowym. W związku z tym wsparcie nowych państw członkowskich, które sprawowały już prezydencję, może okazać się przydatne. Jej przewodnictwo może jednak wpłynąć na utrwalenie się polizbońskiego modelu prezydencji w zakresie działań zewnętrznych UE.

Sprawowanie prezydencji ułatwia nowym państwom członkowskim zrozumienie procesu decyzyjnego w UE. Zdobyta dojrzałość polityczna ułatwi Republice Cypryjskiej aktywniejszy udział w procesie integracji europejskiej. Mimo to na przebieg prezydencji mogą wpłynąć niesprzyjające czynniki na scenie krajowej i międzynarodowej, które utrudnią budowanie pozycji tego państwa na forum UE.

Kontekst prezydencji. Brak doświadczenia w zarządzaniu pracami Rady UE, ograniczone zasoby ludzkie wynikające z wielkości Republiki Cypryjskiej, a także duża odległość między Brukselą a Nikozją mogą okazać się nie bez znaczenia dla przebiegu prezydencji. W celu zredukowania niekorzystnego wpływu tych czynników Republika Cypryjska wybrała model prezydencji, który opiera się na jej prowadzeniu ze Stałego Przedstawicielstwa w Brukseli (*Brussels-based presidency*).

Republika Cypryjska jest jedynym państwem obecnego trio uczestniczącym w spotkaniach Eurogrupy. Z jednej strony wartość aktywów sektora bankowego Republiki Cypryjskiej, kilkakrotnie przewyższającego wartość PKB tego państwa, oraz jego ekspozycja na dług grecki wskazują, że państwo to jest zainteresowane reformą strefy euro. Z drugiej jednak strony konieczność szybkiego dokapitalizowania sektora bankowego, która spowodowała zwrócenie się o udzielenie pomocy finansowej ze środków unijnego mechanizmu ratunkowego, może utrudnić aktywny udział prezydencji w debacie na ten temat. Od stopnia realizacji przez Republikę Cypryjską programu reform związanego z udzieleniem pomocy finansowej zależeć może jej wiarygodność w zakresie moderowania dyskusji na temat przyszłości Unii Gospodarczej i Walutowej.

Spór między Republiką Cypryjską a Republiką Turcji o status wyspy, ostatnio zintensyfikowany również wskutek konfliktu wokół wydobycia gazu ze wschodniej części Morza Śródziemnego, może natomiast wpłynąć na przebieg prezydencji w dziedzinie polityki rozszerzenia. Biorąc pod uwagę zapowiedź bojkotu prezydencji ze strony Turcji, dialog UE–Turcja będzie w tym okresie prowadzony głównie w ramach tzw. pozytywnej agendy zainaugurowanej przez Komisję Europejską w maju 2012 r. Ma ona na celu utrzymanie rozmów pomimo impasu w Radzie UE w kwestii negocjacji akcesyjnych. Na rozmowy prowadzone w ramach tej agendy może pozytywnie wpłynąć przyjęta jeszcze podczas prezydencji Danii decyzja Rady UE w sprawie zawarcia między UE a Turcją umowy o readmisji osób przebywających nielegalnie, a także konkluzje uwzględniające perspektywę liberalizacji ruchu wizowego z Turcją.

Zarządzanie gospodarcze. Dalsze wzmocnienie zarządzania gospodarczego będzie priorytetem tej prezydencji. Dania doprowadziła do politycznego porozumienia w Radzie w sprawie dwóch wniosków Komisji Europejskiej skierowanych do państw strefy euro. Dotyczą one wzmocnienia nadzoru gospodarczego i budżetowego nad państwami dotkniętymi lub zagrożonymi trudnościami w zakresie stabilności finansowej, a także monitorowania i oceny ich wstępnych planów budżetowych

oraz korekty nadmiernego deficytu (tzw. dwupak). To jednak prezydencja Republiki Cypryjskiej będzie odpowiedzialna za negocjacje z Parlamentem Europejskim (PE). Kompromis w Radzie UE wobec poprawek PE, w tym dotyczących utworzenia Europejskiego Funduszu Amortyzacji Zadłużenia, może okazać się jednak trudny do osiągnięcia.

Podczas tej prezydencji dojdzie prawdopodobnie do dalszych napięć między członkami strefy euro a państwami nieposiadającymi wspólnej waluty. Jedną z kwestii dzielących państwa członkowskie jest podatek od transakcji finansowych. Mimo że podczas ostatniej Rady do Spraw Gospodarczych i Finansowych nie udało się osiągnąć kompromisu wobec wniosku Komisji w tej sprawie, uruchomienie przez zainteresowane państwa wzmocnionej współpracy wydaje się brane pod uwagę i tym samym może wymagać podjęcia działań ze strony prezydencji.

Wieloletnie ramy finansowe (WRF). Działania duńskiej prezydencji doprowadziły do wypracowania elementów niezbędnych do osiągnięcia kompromisu, w tym częściowych porozumień w zakresie sektorowych propozycji legislacyjnych. Wyzwaniem prezydencji Republiki Cypryjskiej będzie określenie kwot przeznaczonych na realizację konkretnych polityk unijnych, jak również wypracowanie stanowiska w sprawie zasobów własnych. Umiarkowane artykułowanie interesów narodowych na poprzednich etapach negocjacji może ułatwić prezydencji bezstronne moderowanie dyskusji. Na tym etapie najważniejsza wydaje się jednak sprawna koordynacja całego procesu. Nie można więc wykluczyć, że prezydencja już na początku prac zaangażuje w negocjacje przewodniczącą Rady Europejskiej. Współpraca w ramach WRF między prezydencją a PE może natomiast zależeć od roli, jaką Republika Cypryjska odegra podczas równoległe prowadzonych negocjacji na temat budżetu Unii na 2013 r.

Wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne oraz wymiar zewnętrzny. Położenie geograficzne Republiki Cypryjskiej, skutkujące szczególnym narażeniem na nielegalną imigrację, również w przypadku dalszej eskalacji konfliktu w Syrii może wpłynąć na kierowanie pracami nad wprowadzeniem wspólnego europejskiego systemu azylowego do końca 2012 r. Ponadto niekorzystne stosunki międzyinstytucjonalne wynikające z decyzji Rady, która wyeliminowała PE z procesu współdecydowania o mechanizmie oceny stosowania dorobku Schengen, mogą utrudnić prezydencji działania w obszarze wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Wśród priorytetów prezydencji znalazły się również polityka rozszerzenia oraz stosunki zewnętrzne. W razie eskalacji konfliktu w Syrii położenie Cypru może okazać się korzystne dla Wysokiej Przedstawiciel do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa (WP) oraz Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych m.in. w obszarze zarządzania kryzysowego.

Wnioski i rekomendacje. W celu zapewnienia sprawnego przebiegu prezydencji Republika Cypryjska będzie prawdopodobnie blisko współpracować z Sekretariatem Generalnym Rady. Powinna ona ponadto stworzyć platformę dyskusyjną z pozostałymi państwami trio na poziomie stałych przedstawicieli albo ich zastępców. Taki dialog mógłby obejmować wymianę poglądów na temat poszukiwania politycznego konsensusu w Radzie z jednoczesnym zachowaniem skuteczności procesu decyzyjnego. Doświadczenie polskiej prezydencji, która sprawnie doprowadziła do przyjęcia budżetu na 2012 r., może okazać się tu wyjątkowo przydatne.

W ramach zarządzania sprawami gospodarczymi Republika Cypryjska, podobnie jak poprzedzająca ją prezydencja, będzie promować podejście do walki z kryzysem oparte na równoważeniu polityki oszczędności z potrzebą pobudzania wzrostu gospodarczego. Mimo że wskutek zwycięstwa socjalistów we francuskich wyborach prezydenckich i parlamentarnych podejście to zyskuje większą aprobatę na arenie unijnej, wpływ prezydencji na agendę zdominowaną przez Niemcy i Francję oraz do pewnego stopnia przez Hiszpanię i Włochy będzie ograniczony. Prezydencja powinna jednak kontynuować wysiłki państw trio w celu pogłębienia integracji w ramach wspólnego rynku.

Prezydencja będzie musiała się zmierzyć z politycznym impasem w kwestii poziomu wydatków WRF. Ponieważ działania przewodniczącego Rady Europejskiej koncentrują się na kryzysie w strefie euro, rozwiązanie tego problemu na najwyższym poziomie politycznym powinno zostać poprzedzone dalszymi próbami szukania kompromisu opartego na porozumieniu wypracowanym przez Danię. Na tym etapie można się spodziewać stanowczej obrony podejścia pro wzrostowego w określaniu WRF. Dotychczasowa obecność Republiki Cypryjskiej na spotkaniach grupy przyjaciół polityki spójności może oznaczać bardziej sprzyjającą atmosferę do przedstawiania przez Polskę i inne państwa członkowskie polityki spójności jako środka promującego wzrost oraz konkurencyjność.

Republika Cypryjska powinna kontynuować wysiłki poprzednich prezydencji w celu wypracowania optymalnego modelu współpracy prezydencji z instytucjami UE oraz zdefiniowania ich roli w polityce zagranicznej. Może ona przyczynić się do dalszego rozwoju współpracy z WP, mniej dynamicznego, jak się wydaje, podczas duńskiej prezydencji.